

Objet : Projet de loi n°6965 concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil. (4603SMI)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(1^{er} mars 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive 2014/28/UE¹ du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 (ci-après la « Directive 2014/28/UE ») devant être transposée par les Etats membres pour le 19 avril 2016.

La Directive 2014/28/UE est une directive de type « nouvelle approche » tenant compte des dernières avancées technologiques, notamment en matière d'exigences environnementales. Par souci de clarté, le législateur européen a estimé utile de présenter un nouveau texte, abrogeant ainsi la directive 93/15/CEE² (ci-après la « Directive 93/15/CEE ») jusqu'alors en vigueur.

En raison du nombre important de modifications à apporter à la législation existante en vue de la transposition de la Directive 2014/28/UE, les auteurs du projet de loi sous avis estiment préférable, pour des raisons de simplification et de lisibilité des dispositions, de remplacer le règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2005 relatif à la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil (ci-après le « Règlement ») régissant actuellement la matière, par une nouvelle loi.

A cet égard, la Chambre de Commerce relève que si, en raison du principe de la hiérarchie des normes, imposant la règle du parallélisme des formes, une loi ne peut abroger explicitement un règlement grand-ducal, il conviendra ultérieurement de procéder à l'abrogation explicite du Règlement par voie de règlement grand-ducal.

Considérations générales

Cadre législatif européen

La Directive 2014/28/UE s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du 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, ainsi que de la décision n°768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits.

¹ Directive 2014/28/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise sur le marché et le contrôle d'explosifs à usage civil.

² 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 d'explosifs à usage civil.

La Directive 2014/28/UE s'applique³ aux explosifs à usage civil (ci-après les « Produits »). Seuls les explosifs, y compris les munitions, destinés à être utilisés par les forces armées ou de police ainsi que les articles identifiés comme étant des articles pyrotechniques au sens de la directive 2013/29/UE⁴ ou des munitions au sens des recommandations des Nations unies relatives au transport des marchandises dangereuses, ne relèvent pas du champ d'application de la Directive 2014/28/UE.

La Directive 2014/28/UE vise à régir les Produits lors de leur mise sur le marché de l'Union européenne. Elle prévoit notamment que les différents opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement et de distribution⁵ sont responsables de la conformité des Produits et doivent prendre les mesures appropriées afin de garantir qu'ils ne mettent sur le marché que des Produits fiables et conformes aux exigences essentielles de santé et de sécurité pour les personnes, les biens et l'environnement.

La mise sur le marché des Produits en question étant conditionnée par des dispositions identiques dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, les Produits portant le marquage CE de conformité et accompagnés de la documentation technique seront ainsi considérés, après leur mise sur le marché dans un Etat membre, comme étant conformes dans l'ensemble de l'Union européenne, ce qui favorisera leur libre circulation.

Cadre législatif national

Depuis l'avènement du marché unique européen en 1993, basé sur le principe de la libre circulation des personnes, des biens et marchandises, des services et des capitaux, l'évaluation de la conformité⁶ s'est distinguée comme l'un des outils essentiels utilisés pour éliminer les obstacles au commerce.

Afin de garantir la crédibilité des évaluations, l'accréditation d'organismes nationaux permet d'apporter la preuve de leur compétence. Au Luxembourg, c'est l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance (ci-après l'« OLAS »), département de l'ILNAS⁷, qui est chargé de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité et de la surveillance des organismes notifiés.

Le projet de loi sous avis prévoit notamment :

A) L'introduction de nouvelles obligations générales pesant sur les opérateurs économiques

Ces nouvelles obligations à charge des opérateurs économiques sont principalement :

³ Article 1^{er} de la Directive 2014/28/UE.

⁴ Directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques.

⁵ Selon le chapitre II de la Directive 2014/28/UE, il s'agit : du fabricant, du mandataire, de l'importateur et du distributeur des Produits.

⁶ L'évaluation de la conformité consiste, au moyen d'essais, d'étalonnages, d'analyses, d'inspections ou de certifications, à obtenir des informations sur la conformité d'un produit, d'un processus, d'un service, d'un système, d'une personne ou d'un organisme. Elle est réalisée par des organismes indépendants sur base de référentiels publics ou privés qui couvrent de vastes domaines d'activités.

⁷ L'Institut Luxembourgeois de la Normalisation et de l'Accréditation (ci-après l'« ILNAS ») est actuellement régi par la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

- l'obligation pour le fabricant, en raison de la connaissance détaillée qu'il a de la conception et du processus de production, de rédiger la documentation technique et de soumettre les Produits à la procédure d'évaluation de la conformité, d'établir une déclaration UE de conformité⁸ et d'apposer le marquage CE ;

- l'obligation pour le mandataire⁹ de tenir un exemplaire de la déclaration UE de conformité et de la documentation technique à la disposition du département de la surveillance du marché pendant dix ans à partir de la mise sur le marché des Produits, de communiquer sur requête motivée du département de la surveillance du marché toutes les informations nécessaires pour démontrer la conformité des Produits, et de coopérer avec le département de la surveillance du marché concernant toute mesure adoptée en vue d'éliminer les risques présentés par les Produits couverts par le mandat. Il est à noter que le fabricant restera néanmoins responsable de la conformité de la conception et de la fabrication des Produits ainsi que de l'établissement de la documentation technique ;

- l'obligation pour l'importateur de veiller à ce que les Produits originaires de pays tiers qui entrent sur le marché de l'Union européenne soient conformes aux exigences de la Directive 2014/28/UE ;

- l'obligation pour le distributeur qui met un Produit à disposition sur le marché de vérifier qu'il porte le marquage CE et qu'il soit accompagné des documents pertinents, de prendre le cas échéant les mesures correctives en cas de doute sur la conformité du Produit voire, de procéder à des retraits ou rappels, et d'agir avec la diligence requise pour garantir que la façon dont il stocke ou transporte le Produit ne porte pas préjudice à la conformité de celui-ci.

B) Le contrôle par l'OLAS des organismes notifiés

Aux termes du projet de loi sous avis l'OLAS est l'autorité notifiante responsable de la mise en place et de l'application des procédures nécessaires à l'évaluation et à la notification des organismes d'évaluation de la conformité, ainsi que du contrôle des organismes notifiés.

Ainsi, tout organisme d'évaluation de la conformité devra soumettre une demande de notification à l'OLAS, qui vérifiera si l'organisme remplit les exigences requises. S'il est établi qu'un organisme notifié ne remplit pas les exigences qui lui sont applicables, l'OLAS peut le soumettre à des restrictions, suspendre ou retirer la notification, selon la gravité du non-respect de ces exigences ou des manquements à ces obligations, et il en informe, le cas échéant, immédiatement la Commission européenne et les autres Etats membres de l'Union européenne.

C) L'introduction de critères pour les organismes notifiés

Afin d'assurer la compétence des organismes notifiés en charge de l'évaluation de la conformité des Produits et ainsi de garantir la qualité des contrôles effectués, le projet de loi sous avis détermine des critères obligatoires de compétence professionnelle, d'impartialité,

⁸ La déclaration UE de conformité atteste du respect des exigences essentielles énoncées à l'annexe III de la Directive 2014/28/UE.

⁹ Aux termes de l'article 2 du projet de loi sous avis, on entend par mandataire, « toute personne physique ou morale établie dans l'Union européenne ayant reçu mandat écrit d'un fabricant pour agir en son nom aux fins d'accomplissement de tâches déterminées ».

d'indépendance et de confidentialité auxquels ces organismes devront satisfaire pour réaliser les services d'évaluation de la conformité¹⁰.

D) La surveillance du marché et le contrôle des produits entrants par l'ILNAS

Le projet de loi sous avis prévoit également l'obligation pour l'ILNAS de contrôler de manière proactive les Produits mis sur le marché et de coopérer avec les autres autorités de surveillance du marché de l'Union européenne.

E) Dispositions particulières relatives au transport des Produits

En raison de la dangerosité des Produits, le projet de loi sous avis précise encore les conditions pour que les transferts des Produits à destination ou à travers le territoire national puisse avoir lieu¹¹. Ainsi, l'Inspection du travail et des mines (ITM) devra autoriser le transfert des Produits en délivrant un document comportant toutes les informations pertinentes matérialisant l'autorisation de transfert. Afin de délivrer une telle autorisation, l'ITM vérifie que le destinataire est légalement habilité à acquérir des explosifs et qu'il détient les licences et autorisations nécessaires.

La Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis prévoit une entrée en vigueur pour le 20 avril 2016. Compte tenu des délais imposés par la procédure législative, l'adoption du présent projet de loi avant cette date s'est avérée impossible.

La Chambre de Commerce insiste pour que cette disposition soit modifiée et que le présent projet de loi accorde un délai suffisant à l'ensemble des professionnels concernés pour se conformer à la nouvelle législation.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler, le projet de loi sous avis procédant à une transposition fidèle de la Directive 2014/28/UE.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

SMI/DJI

¹⁰ Article 26 du projet de loi sous avis.

¹¹ Article 11 du projet de loi sous avis.