

Luxembourg, le 22 juin 2021

Objet : Projet de loi n°7767¹ portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS. (5745NJE/GKA)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(8 février 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (ci-après la « Loi du 4 juillet 2014 »). Il adapte la Loi du 4 juillet 2014 aux pratiques nécessaires au bon fonctionnement et à la réalisation des missions de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS).

Par ailleurs, le Projet met en œuvre trois règlements européens :

- ✓ le règlement (UE) 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 (ci-après le « règlement (UE) n°910/2014 ») ;
- ✓ le règlement (UE) n°2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n°765/2008 et (UE) n°305/2011, visant à renforcer la surveillance et la protection de la santé et de la sécurité des produits (ci-après le « règlement (UE) n°2019/1020 »), et
- ✓ le règlement (UE) n°2019/515 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant le règlement (CE) n°764/2008 (UE) 2019/515 relatif à la reconnaissance mutuelle (ci-après le « règlement (UE) n°2019/515 »).

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet qui doit permettre à l'ILNAS de remplir plus efficacement ses missions.
- La Chambre de Commerce s'inquiète du manque de précision sur le barème des amendes administratives instaurées par le Projet et sur l'incertitude que cela crée pour les opérateurs économiques.
- Si la Chambre de Commerce comprend la nécessité de recourir à l'expertise des pays voisins pour des domaines précis de la normalisation, elle encourage l'ILNAS à renforcer ses compétences au service d'une plus grande adaptation des pratiques aux besoins nationaux.

Considérations générales

Le Projet constitue une vaste refonte de la Loi du 4 juillet 2014 et ainsi du fonctionnement de l'ILNAS, avec deux objectifs. Le premier est de formaliser des missions et tâches exercées déjà en pratique par l'ILNAS et d'en préciser d'autres. Le second objectif est d'élargir les compétences de l'ILNAS afin de mettre l'institut en conformité avec différentes législations européennes.

L'une des principales avancées du Projet est de clarifier certains aspects de la Loi du 4 juillet 2014 liés aux pouvoirs d'investigation et aux sanctions. Il propose ainsi que le Département de la Métrologie légale puisse sanctionner l'utilisation d'outils non conformes et introduit un système d'amendes inexistant jusqu'ici. En outre, le Projet sépare les compétences octroyées (i) aux agents du département de la surveillance du marché de l'ILNAS et les agents de l'Administration des douanes et accises dans le cadre de leur fonction habituelle et (ii) aux agents agissant en tant qu'officier de police judiciaire.

Ces compétences sont précisées dans le Chapitre IV de la Loi du 4 juillet 2014. Le Projet modifie notablement le Chapitre IV « Pouvoir d'investigation » en séparant ainsi les compétences conférées aux agents agissant dans le cadre de leur fonction habituelle, d'une part, et celles appartenant aux agents agissant en tant qu'officier de police judiciaire, d'autre part, mais aussi en clarifiant la situation que l'Administration des douanes et accises n'est, dans le cadre de la Loi du 4 juillet 2014, qu'une autorité de contrôle et non une autorité prenant des décisions, notamment des sanctions.

En outre, le Projet octroie de nouvelles missions au département de la confiance numérique de l'ILNAS en raison de la mise en œuvre du règlement (UE) n°910/2014. De plus, afin de transposer en droit luxembourgeois le règlement (UE) n°2019/1020 et le règlement (UE) n°2019/515, le Projet modifie de nombreuses dispositions de la Loi du 4 juillet 2014, tant pour la surveillance du marché et la conformité des produits que pour la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement au sein du marché unique. Selon l'exposé des motifs, le Projet profite aussi de l'occasion pour améliorer et pour clarifier la Loi du 4 juillet 2014 concernant divers points, notamment certains concepts et définitions suite à des modifications législatives aux plans national et européen.

L'ILNAS a su, depuis sa création en 2008, apporter une véritable valeur ajoutée à l'économie luxembourgeoise, en coopération avec les chambres professionnelles dans le cadre du GIE ANEC (« Agence pour la Normalisation et l'Economie de la Connaissance »). Le GIE ANEC réunit, en effet,

L'Etat - c'est-à-dire l'ILNAS et le Ministère de l'Economie -, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avec pour objectif de supporter l'ILNAS dans l'exécution de ses stratégies dans les domaines de la normalisation et de la métrologie. Les chambres professionnelles sont ainsi directement impliquées dans la définition de la stratégie normative luxembourgeoise, un des enjeux phares des activités de l'ILNAS, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. En effet, la mise en œuvre d'une stratégie normative efficace et efficiente est essentielle à la compétitivité et à la performance des entreprises et la Chambre de Commerce encourage en ce sens l'ILNAS à développer ses activités en tenant compte des besoins des entreprises luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce accueille dans l'ensemble favorablement le Projet qui va dans le sens d'une plus grande efficacité de l'ILNAS pour l'accomplissement de ses nombreuses missions. Elle limitera le présent avis au commentaire de quelques-unes de ses dispositions spécifiques.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} du Projet définit de nombreux termes présents tout au long de la Loi du 4 juillet 2014.

L'article 1^{er} point 4° du Projet modifie la définition d'un fabricant par référence, à deux reprises, de manière erronée au « règlement (UE) n°2019/2010 ». Or, la définition du fabricant est prévue par les dispositions du « règlement (UE) n°2019/1020 ». La Chambre de Commerce demande à ce que cette erreur soit corrigée.

Par ailleurs, au point 9° de l'article 1^{er} du Projet, il serait préférable de préciser que la définition du prestataire de services de confiance est inscrite à l'article 3) point 19) du règlement (UE) n°910/2014.

Le Projet introduit par le biais de son article 1^{er} de nouvelles définitions dont la majorité consiste en la référence aux définitions présentes dans les règlements européens que le Projet vise à mettre en œuvre. La Chambre de Commerce estime qu'il serait utile, dans un souci de clarté et de lisibilité du texte de la Loi du 4 juillet 2014, de reprendre les définitions dans le texte du Projet plutôt que de procéder par simple référence.

Concernant l'article 3

En application du règlement (UE) n°910/2014, l'article 3 du Projet refond l'article 4 de la Loi du 4 juillet 2014, qui définit les attributions du département de la confiance numérique, afin d'harmoniser la terminologie employée avec celle du règlement européen en question et de permettre « *au département de la confiance numérique de l'ILNAS d'élaborer des lignes directrices et des critères d'évaluation de la conformité qui sont nécessaires ou utiles dans le cadre de ses missions de contrôle des prestataires de services de confiance et des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation* ».

La Chambre de Commerce soutient cet élargissement du rôle du département de la confiance numérique de l'ILNAS qui doit favoriser la qualité des prestations effectuées par les prestataires de services de confiance et des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation. Elle encourage l'ILNAS à se saisir pleinement de ces nouvelles opportunités, notamment quant à l'établissement de lignes directrices et des critères d'évaluation, pour simplifier et garantir la mise en conformité de ces différents acteurs.

Concernant l'article 4

L'article 4 du Projet modifie l'article 5 de la Loi du 4 juillet 2014, article qui fixe le rôle l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance (OLAS) en matière d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité.

Le point 2° de l'article 4 du Projet octroie à l'OLAS la mission de « *définir des lignes directrices dans le cadre de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité* ». De plus, le point 5° de ce même article précise que : « *Lorsque l'OLAS ne dispose pas des compétences nécessaires pour accréditer certaines activités d'évaluation de la conformité, il refuse de procéder à ces accréditations et, dans ce cas, l'organisme d'évaluation de la conformité peut demander l'accréditation auprès d'un organisme étranger d'accréditation conformément à l'article 7, paragraphe 1er, point b), du règlement (CE) n°765/2008.* »

Ces deux alinéas visent à répondre aux situations lors desquelles l'OLAS ne dispose pas des compétences nécessaires pour accréditer certaines activités d'évaluation de la conformité. Dans un tel cas, les accréditations doivent être réalisées par un organisme d'accréditation d'un autre Etat membre signataire des accords de reconnaissance mutuelle et couvrant les activités concernées. C'est de fait le cas pour la majorité des audits d'accréditation, qui sont effectués par des auditeurs et experts venant des pays voisins ayant souvent leurs propres lignes directrices sur l'interprétation concrète de certaines exigences dans le cadre d'une accréditation. Le point 2° de l'article 4 du Projet est en ce sens un véritable progrès, en ce qu'il permettra d'harmoniser le niveau d'exigence et, à l'ILNAS, de garantir un traitement égalitaire à tous les organismes d'évaluation de la conformité accrédités. Toutefois, la Chambre de Commerce incite l'OLAS à élargir ses compétences d'accréditation à de nouvelles activités d'évaluation de la conformité, ceci afin de favoriser une plus grande cohérence des lignes directrices dans le cadre des organismes d'évaluation de la conformité au Luxembourg.

Concernant le point 7° de ce même article, la Chambre de Commerce aurait souhaité davantage de précisions sur les frais d'audit envisagés. Il aurait été approprié de prendre une décision à ce propos au moment de rédiger le Projet, et de joindre, si nécessaire, le projet de règlement grand-ducal portant sur le pourcentage de majoration, au Projet. La Chambre de Commerce ne s'oppose toutefois pas, sur le fond, à la possibilité de faire participer les organismes de la conformité aux frais de fonctionnement de l'OLAS, comme c'est le cas dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne.

Concernant l'article 6

En son article 6, le Projet modifie l'article 7 de la Loi du 4 juillet 2014 et notamment son intitulé qui deviendrait « Notification des organismes d'évaluation de la conformité » au lieu de « Désignation des organismes notifiés ».

L'article 6 du Projet indique, par ailleurs, que l'OLAS pourra désormais « *définir des lignes directrices dans le cadre de la notification des organismes d'évaluation de la conformité* ». La Chambre de Commerce se félicite de cet ajout, qui permettra d'apporter plus de cohérence et de transparence pour les organismes d'évaluation de la conformité, en adaptant le processus de notification au contexte et aux besoins nationaux.

En outre, le point 6° de l'article 6 du Projet précise qu' : « *En cas de suspension de l'accréditation d'un organisme notifié, l'OLAS peut maintenir sa notification. Si la compétence technique de l'organisme est remise en question, il ne peut plus émettre de nouveaux certificats jusqu'au rétablissement de son accréditation pour les tâches d'évaluation de la conformité concernées.*

En cas de retrait d'une accréditation, la notification est retirée. »

La Chambre de Commerce se félicite de ces ajouts qui explicitent et clarifient le système de suspension et de retrait des accréditations.

Concernant l'article 9

Le Projet propose, au point 2) de l'article 9, de supprimer la référence aux « parties intéressées » pour la détermination des besoins en étalon par le Bureau luxembourgeois de métrologie (BLM). La Chambre de Commerce peut marquer son accord avec cette modification en ce qu'elle correspond déjà à la pratique actuelle et en raison des compétences dans ce domaine au sein du BLM. Elle souligne toutefois la nécessité d'une concertation constante entre le BLM et les parties intéressées en matière d'étalonnage.

Concernant l'article 14

L'article 14 du Projet est un point essentiel de celui-ci en ce qu'il modifie notablement l'article 14 de la Loi du 4 juillet 2014 sur les personnes compétentes en matière d'investigation, agissant en tant qu'officier de police judiciaire, dans le cadre de la surveillance du marché et de la métrologie légale.

La précision sur le fait que les personnes compétentes agissent en tant qu'officier de police judiciaire est importante en ce qu'elle sépare de manière claire les rôles entre agents agissant dans leurs fonctions quotidiennes et en tant qu'officier de police judiciaire.

Concernant l'article 15

En son point 3° de l'article 15, le Projet fait passer le nombre d'officiers de police judiciaire, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction, de deux à un pour les visites domiciliaires entre six heures et demie et vingt heures dans le cas où des indices graves font présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation.

La Chambre de Commerce s'étonne de toute absence de justification de cette modification. Il aurait été souhaitable d'avoir un argumentaire sur ce changement qui peut avoir des conséquences sur la confiance établie entre la police judiciaire et les citoyens.

Concernant l'article 17

Le Projet introduit, en son article 17, le nouveau pouvoir de sanction octroyé à l'ILNAS et notamment l'application d'amendes administratives dans le cadre de la surveillance du marché, de la métrologie légale et de la confiance numérique.

Il s'agit de nouveaux pouvoirs de sanctions pour l'ILNAS, car il n'était pour l'instant pas possible d'infliger des amendes administratives aux opérateurs économiques violant les dispositions applicables.

Ces amendes ont pour vocation d'être des mesures subsidiaires aux peines pénales. Elles se justifient par la pratique actuelle. En effet, les procès-verbaux de l'infraction commise dressés par l'ILNAS, dans le cas du non-respect des exigences réglementaires, sont le plus souvent classés sans suite par le Parquet. Dès lors, ce nouvel outil de sanction doit permettre de mieux faire respecter les exigences réglementaires en matière de la surveillance du marché ainsi que dans le cadre de la métrologie légale et de la confiance numérique.

Les amendes administratives proposées s'étalonnent de 250 à 10.000 euros et jusqu'à 15.000 euros dans le cadre des infractions en matière de la confiance numérique. Le Projet ne comporte aucune précision sur le rapport entre la nature de la faute et le montant de l'amende administrative, malgré l'écart important entre le plancher et le plafond de l'amende possible. La Chambre de Commerce recommande d'apporter davantage de précision sur le barème des amendes proposées. Le Projet, en son état actuel, lui paraît laisser une incertitude trop grande pour les opérateurs économiques sur le montant de l'amende administrative qu'ils peuvent encourir en cas de non-respect des dispositions légales concernées.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis en son état actuel, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques.

NJE/GKA/DJI