

Luxembourg, le 9 mai 2006

Projet de loi relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation et de la sécurité des produits et services

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 26 octobre 2005, Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi sous avis a comme objet de regrouper au sein d'une seule administration la normalisation, l'accréditation, la coordination de la vérification des bonnes pratiques de laboratoire, 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, la notification à la Commission européenne d'organismes d'évaluation de la conformité au sens des directives sur la libre circulation des produits, la coordination de la surveillance du marché au sens des directives sur la libre circulation des produits, le contrôle de la sécurité générale des produits, la promotion du management de la qualité et de la qualité des produits et services, la gestion des concessions pour électriciens, 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 que la métrologie légale.

A cet effet, il est créé une administration appelée Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation et de la sécurité des produits et services (ILNAS) (ci-après, l'«Institut»).

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.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers accueillent favorablement le principe du regroupement des diverses compétences au-

près d'une seule instance. Une telle démarche devrait contribuer à la simplification administrative et à la réalisation d'économies d'échelle.

Les deux chambres professionnelles estiment toutefois que le projet de loi sous avis manque singulièrement d'une vision globale. Au lieu d'énumérer simplement les compétences de l'Institut, il faudrait en outre fournir une définition plus générale de sa mission. Le projet de loi est de surcroît muet sur la manière dont les responsabilités de l'Institut s'agenceront par rapport aux responsabilités d'autres instances gouvernementales.

Certaines missions sont définies de manière trop vague par le présent projet de loi: il en va ainsi des compétences de l'Institut en matière de l'application des règlements communautaires spécifiques, telle que la réglementation en matière alimentaire, ou encore de la veille normative et la commercialisation des normes.

Les deux chambres professionnelles déplorent en outre que l'Institut ne sera apparemment pas autorisé à émettre des avis techniques. En plus, l'Institut devrait jouer un rôle plus actif dans l'élaboration de normes tenant compte des spécificités du marché luxembourgeois et s'impliquer davantage dans l'enseignement des normes.

Etant donné que l'image de sérieux de l'Institut auprès de l'économie nationale et des organisations internationales dépendra pour une large mesure des qualifications techniques et des expériences des fonctionnaires de l'Institut, les deux chambres professionnelles invitent les instances gouvernementales à investir encore davantage dans la formation continue des fonctionnaires.

Le rôle et la composition du Conseil national de la qualité sont insuffisamment revalorisés par le présent projet de loi. Ce conseil devrait devenir une plate-forme d'échange entre les instances gouvernementales et les entreprises privées. A cette fin, le milieu professionnel devra disposer d'une représentation adéquate dans cet organe.

En ce qui concerne les pouvoirs d'investigation et de sanction dévolus à l'Institut, il faudra veiller en pratique au respect du principe de proportionnalité. La prononciation de la sanction la plus grave, à savoir la destruction des produits, devrait cependant revenir exclusivement aux juridictions.

Enfin, les deux chambres professionnelles regrettent que le projet de loi sous avis ne contienne aucune indication en ce qui concerne l'impact financier de l'Institut: sa mise en place permettra-t-elle de réaliser des économies? De quelle manière ses activités seront-elles financées ou est-ce que l'Institut réussira à s'autofinancer?

1. Considérations générales

La création de l'Institut s'inscrit dans le souhait exprimé par la Commission européenne d'encourager les Etats membres à renforcer les structures publiques et privées dédiées à l'amélioration de la qualité et de la sécu-

rité des produits commercialisés. Un tel renforcement devrait entraîner une plus grande confiance des consommateurs dans les produits et améliorer la compétitivité des entreprises.

Les onze missions, énumérées ci-devant, auxquelles l'Institut devra se consacrer, sont pour le moment exercées par différentes structures publiques, à savoir: le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et son Service de l'Energie de l'Etat (SEE), l'Administration des Contributions Directes, le Ministère de la Santé et le Laboratoire National de Santé, le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Inspection du travail et des mines (ITM), le Ministère des Transports, l'Administration de l'Environnement et l'Administration des Services Techniques de l'Agriculture.

Dès lors, la présente réforme nécessite la modification ainsi que l'abrogation de différentes lois et règlements grand-ducaux en vigueur. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent les rédacteurs du projet de loi à vérifier avec soin la liste des textes abrogés: il leur semble en effet que notamment en ce qui concerne la métrologie légale, un certain nombre de textes existants devraient être abrogés afin d'éviter un double emploi.

La future loi sera précisée au moyen de neuf règlements grand-ducaux supplémentaires. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent à ce que ces règlements grand-ducaux leur soient soumis pour avis dès que possible.

Si, à première vue, les auteurs relèvent prioritairement les avantages que le regroupement des diverses compétences apportent à l'économie luxembourgeoise, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent, après une analyse plus détaillée du projet de loi sous avis, que la nouvelle structure à mettre en place manque singulièrement de vision globale et d'ambition.

En effet, bien que le projet de loi spécifie minutieusement les différentes missions de l'Institut, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'opportunité de définir et d'introduire une vision plus globale concernant la normalisation, l'accréditation et la sécurité des produits au Luxembourg.

Le but ultime du nouveau cadre à définir ainsi que la valeur ajoutée y rattachée devraient de l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers surtout être l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale. Cependant, ceci risque probablement de ne pas être le cas sur la base des dispositions du projet de loi sous rubrique. Tel qu'il est formulé actuellement, il se borne tout simplement à regrouper des départements existant dans différentes administrations, sans pour autant se poser la question de savoir comment cette nouvelle structure pourrait travailler avec une plus grande efficacité et quelle pourrait être la réelle valeur ajoutée.

En outre, le projet de loi sous avis reste muet sur une question primordiale que se posent la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, à

savoir: comment les autres instances qui travaillent dans les mêmes domaines, mais avec une responsabilité bien plus étendue que l'Institut, collaboreront avec le nouvel Institut, et quels en seront en définitive les avantages pour les entreprises? La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que les auteurs ne donnent ni une explication concernant la coordination future des différentes administrations impliquées, ni une définition des responsabilités respectives.

Par ailleurs, il importe de remarquer que le projet de loi devrait être plus clair quant à une application des dispositions aux produits visés par des règlements communautaires spécifiques, comme par exemple la réglementation sur les denrées alimentaires, qui constitue pourtant un domaine primordial pour l'artisanat. Il est par ailleurs un fait que ce sont surtout ces dispositions communautaires qui préoccupent tout particulièrement les ressortissants de la Chambre des Métiers.

En ce qui concerne la normalisation, l'Institut aura non seulement pour vocation d'assurer la diffusion des normes européennes, mais pourra aussi en élaborer lui-même. A cet égard, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent dans l'exposé des motifs que « *le Luxembourg n'a pas de tradition dans la création de normes nationales propres* ». Or, de telles normes nationales peuvent s'avérer utiles, afin de tenir compte d'éventuelles spécificités ou pratiques locales qui s'appliquent au Luxembourg. Les deux chambres professionnelles souhaitent encourager l'Institut de se doter encore davantage des compétences techniques nécessaires pour élaborer elles-mêmes - ou en collaborant avec des spécialistes tant nationaux qu'internationaux - et en tout état de cause en étroite concertation avec les entreprises potentiellement concernées, des normes nationales. A cette fin, le rôle et la composition du Conseil national de la qualité devront être revalorisés, afin de devenir une plate-forme d'échange et de réflexion entre les instances étatiques et les milieux professionnels.

En pratique, l'Institut ne devra pas se cantonner dans un rôle passif de mise à disposition des normes à des professionnels, mais assumer un rôle actif de conseiller les professionnels dans la mise en oeuvre concrète desdites normes. L'Institut devra en outre être un partenaire privilégié dans l'enseignement théorique et pratique de ces normes aux professionnels. Une collaboration étroite avec des structures existantes des différentes organisations professionnelles qui organisent de telles formations devra être recherchée.

L'Institut devrait pareillement être mis en mesure de procéder lui-même ou faire procéder en son nom à des avis techniques (ATEc), c'est-à-dire la pratique fort répandue dans nos pays voisins de fournir à tous les participants à l'acte de construire (maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, bureaux de contrôle, architectes, entrepreneurs,...) une opinion autorisée sur des procédés, matériaux, éléments ou équipements utilisés dans la construction lorsque leur nouveauté ou celle de l'emploi qui en est fait ne leur permet pas d'être normalisés. Comme le projet de loi sous avis ne

mentionne pas de tels avis techniques, les deux chambres professionnelles en déduisent avec regret que l'Institut n'aura pas vocation à en émettre.

Enfin, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que tant le projet de loi que le commentaire des articles restent muets en ce qui concerne les finances internes et externes de l'Institut et qu'aucune fiche d'impact financier n'accompagne le projet de loi sous avis. Elles ignorent donc si la création de l'Institut permettra de réaliser le cas échéant des économies, ou tout au moins si l'argent est investi dans un souci d'améliorer les services de l'Institut aux entreprises. Elles auraient en outre souhaité être renseignées si l'Institut arrivera à se financer exclusivement grâce aux recettes générées par lui.

2. Commentaire des articles

2.1. Concernant l'article 1

Le présent article précise l'objet du projet de loi. Ce sont justement les attributions évoquées au paragraphe (1) qui font dire à la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers que le projet de loi fait preuve d'un manque de transparence et de vision, tel qu'il a été exposé plus en détail aux considérations générales.

Bien que les auteurs du projet de loi énumèrent onze attributions différentes, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent aux auteurs d'ajouter l'objet principal par le recours à une définition bien plus large des tâches que le nouvel Institut se voit attribuées dans la présente version du projet de loi.

Au paragraphe (1), la numérotation commence par 12 et se termine par 23. Pour des raisons de lisibilité, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent aux auteurs de commencer par 1 et de numéroter les points subséquentment.

Le point (4) indique que le projet de loi sous avis ne porte pas préjudice aux attributions conférées aux autorités compétentes par d'autres lois et règlements. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent s'il ne faut pas définir plus précisément les points de frictions, là où les compétences de l'Institut risquent d'entrer en conflit avec d'autres administrations, ainsi que les responsabilités des uns envers les autres.

2.2. Concernant l'article 2

Pas de commentaires.

2.3. Concernant l'article 3

Dans un souci de clarté, il est conseillé de modifier le point 3 comme suit « *bonnes pratiques de laboratoire (ci-après dénommées « BPL »)* ».

2.4. Concernant l'article 4

L'article 4 décrit les sept tâches principales que l'Institut se voit attribuées en vue d'exercer la fonction d'organisme luxembourgeois de normalisation. Pratiquement les mêmes fonctions sont exercées à l'état actuel par le SEE suivant la loi du 22 mars 2000 relative à la création d'un registre national d'accréditation, d'un conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation, loi qui sera abrogé par le projet de loi sous avis. Il faut quand même préciser que, suivant l'article 29 du projet de loi, jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux prévus par la présente loi, les règlements pris en exécution de la loi du 22 mars

2000 restent d'application. Afin de pouvoir utilement analyser le projet de loi sous rubrique, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent à ce que les projets de règlements grand-ducaux leur soient adressés pour avis le plus rapidement possible.

Par ailleurs, le volet de la normalisation permet de montrer qu'une défaillance au niveau du système préconisé existe. Dès lors, dans le cadre de l'élaboration de normes européennes, souvent des spécificités nationales sont à prendre en considération, sinon la norme en question ne serait que difficilement transposable. Ce phénomène peut par exemple être constaté dans le domaine de la construction. Le rôle proactif de l'Institut devrait être, ou bien d'introduire lui-même ces spécificités nationales, ou bien de prendre contact avec des spécialistes en la matière afin de réaliser le travail de conception nécessaire. En tout cas, il ne suffira plus à l'avenir, de l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, d'éditer seulement les titres des normes européennes au Memorial A.

En plus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent comment et avec quels moyens l'Institut organisera la veille normative et fera la promotion des normes? La Chambre des Métiers demande dès lors à ce que l'Institut se donne les moyens en vue d'organiser les formations en question pour les entreprises concernées.

Au paragraphe (1), le point 7° évoque la commercialisation des normes par l'Institut. Afin de mettre en œuvre cette tâche spécifique, les pays limitrophes ont recours à une maison d'édition privée, qui fournit aux milieux concernés de manière rapide et professionnelle toutes les normes souhaitées. Ce n'est que dans la mesure où l'Institut sera en mesure de remplir une telle mission avec toute la célérité et le professionnalisme requis que les deux chambres professionnelles acceptent que l'Institut assume la commercialisation des normes. Si tel ne sera pas le cas, elles estiment plus judicieux de confier cette tâche à une maison d'édition privée.

2.5. Concernant l'article 5

A côté de la normalisation, l'accréditation est l'élément charnière du projet de loi sous avis. L'Institut fait fonction d'organisme luxembourgeois d'accréditation et de surveillance avec un nombre considérable de tâches énumérées dans le présent article.

De l'avis de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, il sera d'une importance capitale pour le Luxembourg d'avoir des auditeurs hautement spécialisés en matière d'accréditation ayant des formations spécifiques, des qualifications techniques et des expériences internationales reconnues par des instituts internationaux. Il convient en effet d'éviter que l'Institut n'encoure sur la scène internationale le reproche d'être un institut d'accréditation de complaisance. De ce fait, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers exigent à ce que le principe de la transparence soit appliqué lors de la conception des programmes de

formations, en vue de mettre à niveau les compétences des fonctionnaires de l'Etat luxembourgeois travaillant dans ce domaine, et présentant des déficiences, plus particulièrement les futurs auditeurs et demandent à ce qu'un article concernant les prérequis en terme de qualification des auditeurs soit introduit dans le projet de loi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que les auteurs font référence à trois règlements grand-ducaux supplémentaires pour pouvoir réaliser les différentes tâches en matière d'accréditation, dont deux règlements grand-ducaux concernant les frais à charge du client de l'Institut. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent si la politique de tarification de l'Institut ne devrait pas plutôt faire l'objet de dispositions incluses dans un règlement grand-ducal d'exécution. De ce fait, elles insistent sur la mise en place de procédures transparentes au niveau des finances de l'Institut ainsi que sur la réalisation d'une analyse de prix, tant pour ce qui est du montant du droit de dossier, que pour le tarif horaire de l'auditeur. Suivant le projet de loi, ce tarif ne peut dépasser 350.- EUR par heure, ce qui, aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, semble un montant assez élevé.

2.6. Concernant les articles 6 et 7

Pas de commentaires

2.7. Concernant l'article 8

Suivant cet article, l'Institut fait fonction d'autorité de notification au sens des directives sur la libre circulation des produits, dont une des missions sera d'évaluer, en collaboration avec les autorités compétentes, la compétence technique des organismes internationaux. Comme pour l'article 5, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent la nécessité de préciser dans le présent projet de loi les prérequis de qualification des collaborateurs de l'Institut ainsi que ceux de certaines autres administrations au Luxembourg ayant des compétences en matière de notification au sens des directives sur la libre circulation des produits.

2.8. Concernant l'article 9

Les Etats membres de l'UE sont obligés d'organiser la surveillance du marché pour détecter les produits non conformes aux dispositions prévues. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que l'Institut se limite à deux domaines seulement, à savoir celui des équipements électriques et de la télécommunication ainsi que celui des instruments de mesures, deux domaines qui sont pour le moment contrôlés par le SEE et le Service de Métrologie. Dès lors, on ne peut que constater que les auteurs du projet de loi n'ont pas résolu la question centrale de savoir: comment les différents ministères peuvent-ils mieux coopérer

entre eux pour résoudre les problèmes quotidiens de la surveillance du marché?

2.9. Concernant l'article 10

Afin d'assurer un contrôle efficace dans le cadre de la surveillance du marché, les autorités compétentes ont un certain pouvoir d'investigation. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se posent la question de savoir qui sont, en l'occurrence, les « autorités compétentes ».

Au paragraphe (2) de l'article 10, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent d'ajouter à la fin du paragraphe en question, la phrase complémentaire suivante: « Lorsque aucun manquement aux dispositions applicables n'a été constaté, les frais occasionnés par ces mesures de contrôles supplémentaires sont à charge de l'Institut ».

En outre, il va de soi que la mise en œuvre des mesures d'investigation par l'Institut devra respecter le principe de proportionnalité.

2.10. Concernant l'article 11

L'article 11 énonce les sanctions que les autorités compétentes sont autorisées à prendre. Les deux chambres professionnelles s'interrogent sur l'emploi des termes « autorités compétentes » qui auraient pu être remplacés par « l'Institut ». Elles insistent sur le respect du principe de proportionnalité qui devra impérativement guider la mise en application concrète de ces sanctions.

Les deux chambres professionnelles notent avec satisfaction que les rédacteurs du projet de loi sous avis ont tenu compte des critiques du Conseil d'Etat formulées à l'encontre du projet de loi N° 5367 précité en formulant de manière plus précise les circonstances dans lesquelles ces sanctions pourront être appliquées.

En ce qui concerne toutefois la sanction consistant dans la destruction du produit, elles regrettent que les rédacteurs du présent projet de loi n'aient pas tenu compte de l'avis précité du Conseil d'Etat qui voulait accorder le pouvoir de prononcer cette sanction aux juridictions.

2.11. Concernant l'article 12

Pas de commentaires.

2.12. Concernant les articles 13 et 14

Le Service de Métrologie qui fait partie de l'Administration des contributions directes sera, suivant le projet de loi sous avis, rattaché à l'Institut, tout en gardant ses missions actuelles. Par ailleurs, le commentaire des articles précise que le Service de Métrologie, faisant fonction de Service

national de métrologie légale, n'est pas soumis à la concurrence et limitera ses activités à la métrologie légale.

De nouveau, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de poser certaines questions concernant l'objet de l'inclusion du Service de Métrologie actuel au sein de l'Institut. Ne serait-ce pas plutôt l'occasion de réformer les tâches du Service de Métrologie pour pouvoir agir de façon plus proactive dans le futur et être mieux adapté aux nouvelles opportunités de marchés?

Comme l'article 14 ne fait que reconduire les pouvoirs attribués à ce service tels qu'énoncés dans la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures et l'arrête grand-ducal modifié du 30 mai 1882 pour l'exécution de la loi sur les poids et mesures, les deux chambres professionnelles s'interrogent s'il conviendrait d'abroger au moins en partie lesdits textes.

2.13. Concernant l'article 15

L'article se limite à préciser que l'Institut participe à la promotion de la qualité des produits et services et du management au Luxembourg et reste tout à fait muet sur les méthodes, principes et moyens financiers à mettre en œuvre pour aboutir à un résultat.

Les deux chambres professionnelles s'interrogent en outre sur la raison d'être de la réserve contenue dans le commentaire des articles en vertu de laquelle cette promotion se limiterait au seul secteur privé. Les deux chambres professionnelles estiment au contraire qu'une promotion de la qualité du secteur public, qui est financé sur des deniers publics, devrait être mise en œuvre de manière volontariste.

2.14. Concernant l'article 16

Le système d'obtention des concessions pour électriciens, qui a été confié au SEE par le règlement grand-ducal du 4 octobre 1999, est maintenant transféré à l'Institut. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, ledit système continuera à être considéré comme étant un élément de base au niveau de l'exercice de l'activité d'électricien. Les nouvelles procédures d'organisation éventuelles de la concession pour électriciens doivent dès lors rester transparentes, puisque toutes les entreprises artisanales du secteur électrique, affiliées auprès de la Chambre des Métiers, en sont directement concernées.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent par ailleurs que certaines conditions d'obtention d'une concession, fixées par règlement grand-ducal, soient revues et intégrées dans un nouveau projet de règlement grand-ducal.

2.15. Concernant les articles 17 à 20

Pas de remarques

2.16. Concernant l'article 21

Vu que la loi du 22 mars 2000 relative à la création d'un registre national d'accréditation, d'un conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation sera abrogée par l'article 27 du présent projet de loi, il est créé un nouveau Conseil national pour la qualité. En vue de mettre en place ce dernier, un nouveau règlement grand-ducal est à prendre.

Les deux chambres professionnelles regrettent que certaines missions (à savoir l'organisation de la collecte de la circulation et de la publication d'informations et le suivi de la politique communautaire et internationale relatives à l'accréditation, la certification, la normalisation et la promotion de la qualité) ont été supprimées « *vu qu'elles ne pouvaient pas être exécutées par le Conseil.* », sans qu'il n'ait été tenté de chercher les causes de ces défaillances.

Elles soulignent que le succès de l'Institut dépendra largement de sa proximité avec les milieux professionnels qui devront être intégrés étroitement dans les travaux d'élaboration de normes.

Les deux chambres professionnelles relèvent dans le commentaire des articles que le règlement grand-ducal à prendre élargira le Conseil national de la qualité. Les deux chambres professionnelles invitent les rédacteurs dudit règlement à veiller à une meilleure représentation du milieu professionnel dans ce conseil, qui ne dispose à l'heure actuelle que de 5 membres sur 16, et dans la nouvelle composition esquissée dans le commentaire des articles, de seulement 6 membres sur 19.

2.17. Concernant l'article 22

Pas de remarques

2.18. Concernant les articles 23 à 27

Les articles énumérés ci-devant décrivent les modifications ainsi que les abrogations au niveau des lois et des règlements grand-ducaux actuels en vue de la mise en vigueur du projet de lois sous avis. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent dans ce cadre si d'autres modifications ne s'imposent plus particulièrement en rapport avec certaines compétences rattachées à des administrations existantes ayant des compétences similaires à l'Institut et tombant dès lors dans le même champ d'application.

2.19. Concernant les articles 28 à 29

Pas de commentaires

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de lois sous rubrique que sous réserve qu'il soit entièrement tenu compte des remarques formulées ci-devant.