

Objet: Projet de loi

- 1. portant transposition de la directive 2006/42/CE relative aux machines;**
- 2. modifiant l'article 14 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;**
- 3. concernant la mise à disposition de machines;**
- 4. concernant les machines d'occasion (3511WMMR)**

Saisine : Ministre du Travail et de l'Emploi (20 mai 2009)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objectif principal du projet de loi sous rubrique (ci-après, « le projet de loi ») est la transposition de la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 (ci-après, « la directive ») relative aux machines, modifiant la directive 95/16/CE (refonte), concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs. Par ailleurs, la directive à transposer abroge la directive 98/37/CE, codifiant la directive 89/392/CE, laquelle fut transposée en droit luxembourgeois par le biais du règlement grand-ducal du 8 janvier 1992 relatif aux machines tel que modifié. Le projet de loi prévoit en outre la modification de l'article 14 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, disposition qui traite des personnes compétentes en matière d'investigation dans le cadre de la surveillance du marché.

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi sous objet en ce qui concerne l'énumération d'un certain nombre de faits saillants de la directive, que la Chambre de Commerce ne commentera pas davantage.

Le projet de loi sous objet entend, en outre, combler un certain vide juridique luxembourgeois en matière de machines d'occasion ou de machines mises à disposition sous forme de location ou de leasing, sans que ces points ne fassent partie de la directive à transposer. Ainsi, « *est-il profité de l'occasion pour effectuer la mise à niveau de la législation nationale par rapport à certaines conventions avec l'Organisation Internationale du Travail notamment en relation avec la vente et la mise à disposition de machines d'occasion* »¹. En effet, les auteurs du projet de loi constatent qu'il n'existe pas de législation nationale en ce qui concerne la vente de machines d'occasion, ainsi que la mise à disposition de machines par location ou leasing. Aussi, le champ d'application du projet de loi est étendu en partie² afin d'inclure ces types de machines. En dernier lieu, « *sachant que d'innombrables machines dangereuses sont utilisées par les indépendants et le grand public* »³, les auteurs du projet de loi estiment opportun d'élargir le champ d'application de certaines dispositions afin qu'elles s'appliquent dans le chef des utilisateurs privés de machines.

¹ Voir, « exposé des motifs et commentaire des articles », sous le point 1.

² D'après l'exposé des motifs, « *l'application de certains points du présent projet inclut de ce fait aussi les machines d'occasion* ».

³ Voir note no 1 ci-dessus

Résumé

Vu la technicité de l'initiative communautaire et son large champ d'application, la directive 2006/42/CE prévoit un laps de temps de un an et demi entre sa transposition en droit national et son application effective sur le terrain. Le délai de transposition étant fixé au 29 juin 2008 par l'article 26 de la directive, force est de constater, au vu de la transposition tardive au Luxembourg, que les milieux professionnels concernés n'auront pas le temps d'adaptation nécessaire afin de se conformer aux nouvelles dispositions législatives.

La définition du terme « machine », prévue à l'article 2.- 2. a) du projet de loi risque d'induire le lecteur en erreur. Ainsi, à ce sujet, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à reprendre la formulation exacte de la directive.

Dans le contexte des machines d'occasion, auxquelles le cadre communautaire ne fait pas explicitement référence alors que le projet de loi prévoit certaines dispositions à leur égard, la Chambre de Commerce estime que l'article 2.- 2. h) du projet de loi devrait être assorti d'un renvoi à l'article 21. Par ailleurs, la Chambre de Commerce considère que des précisions additionnelles sur le champ d'application dudit article 21 doivent être apportées.

Le projet de loi sous avis reprend des dispositions concernant la modification d'une machine, la modification substantielle d'une machine, ainsi que des conditions s'appliquant à l'entourage de la machine ou au bâtiment l'hébergeant. L'ensemble de ces dispositions dépassent largement le cadre dressé par la directive et la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de les approuver. Il convient dès lors de les éliminer du projet de loi. A défaut, la Chambre de Commerce exige, à titre subsidiaire, que les dispositions légales soient complétées au moins par des lignes directrices d'application établies en concertation avec les milieux professionnels concernés.

En dernier lieu, la formulation de la modification projetée de l'article 14 de la loi du 20 mai 2008 précitée n'est pas suffisamment détaillée en ce qui concerne la définition précise du rôle et du niveau de responsabilité des personnes désignées par le Ministre⁴ afin d'assister les agents enquêteurs assermentés compétents en matière d'investigation dans le cadre de la surveillance du marché.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-dessous.

⁴ Il s'agit du Ministre ayant le travail sous ses attributions

Appréciation du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	- ⁵

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable

Considérations d'ordre général

La Chambre de Commerce réitère l'importance d'une transposition fidèle des textes communautaires en droit luxembourgeois selon le principe : « toute la directive, rien que la directive ». A ce titre, elle déplore la formulation infortunée au niveau de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de loi, qui énonce que le projet de loi transpose « *dans les grandes lignes* » la nouvelle directive, alors que le projet de loi dépasse en partie le cadre communautaire.

La directive 2006/42/CE comporte un nombre limité d'articles à transposer, ainsi qu'un nombre important d'annexes volumineuses et d'ordre technique. Vu le vaste champ d'application de la directive, d'une part et vu la nature technique desdites annexes, ayant trait notamment aux exigences essentielles de santé et de sécurité relatives à la conception et à la construction des machines, au marquage « CE » et au dossier technique pour les machines, d'autre part, la directive prévoit, en son article 26, une transposition au 29 juin 2008⁶ au plus tard pour que les dispositions soient applicables, dans les milieux concernés, avec effet au 29 décembre 2009⁷. Ainsi, la directive prévoit un laps de temps relativement important d'implémentation et d'application effective dans le chef des professionnels concernés, soit un an et demi. Le fait que le projet de loi n'a été déposé à la Chambre des Députés que le 27 mai 2009 implique que le délai de transposition ne pourra pas être respecté. Aussi ne sera-t-il pas accordé aux professionnels concernés, visés par les dispositions du projet de loi, le temps d'adaptation nécessaire prévu par la directive. Un projet de loi présentant un tel niveau de technicité aurait nécessité, au contraire, une forte implication en amont des milieux professionnels concernés et ne se conçoit pas sans concertation et à la limite du délai d'application effectif fixé par la directive. Ainsi, il est déplorable que le projet de loi mentionne, en son article 28, que la « *présente loi entre en vigueur le 29 décembre 2009* », alors que la directive avait prévu une transposition au 29 juin 2008 pour une application effective au 29 décembre 2009.

⁵ A considérer à la lumière de l'article 26 du projet de loi, commenté ci-dessous

⁶ Article 26, point 1. : « *Les Etats membres adoptent et publient les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive le 29 juin 2008 au plus tard [...]* »

⁷ Article 26, point 1. : « *Ils [les Etats membres] appliquent ces dispositions avec effet au 29 décembre 2009* »

Le projet de loi sous objet reproduit fidèlement onze des douze annexes⁸ faisant partie de la directive. A ce titre, la Chambre de Commerce tient à préciser que l'article 27 du projet de loi dispose que ces annexes font partie intégrante de la loi, pouvant, toutefois, être abrogées, modifiées ou complétées par voie de règlement grand-ducal.

Eu égard au considérant (14) de la directive, les exigences essentielles de santé et de sécurité « [...] devraient être appliquées avec discernement afin de tenir compte de l'état de la technique lors de la construction ainsi que des impératifs techniques et économiques ». La Chambre de Commerce salue la substance de ce commentaire et invite les autorités à en tenir compte lors de l'application de la loi et lors des contrôles ultérieurs des milieux professionnels concernés.

En dernier lieu, les dispositions projetées dépassant le cadre communautaire, notamment dans le contexte de la réglementation des machines d'occasion, des modifications de machines, des machines en location ou en leasing, ainsi que les dispositions additionnelles en matière de « protection du grand public », seront commentées en détail ci-après.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2.- 2. a)

L'énumération introduite par le membre de phrase : « *l'expression machine signifie aussi* », risque d'induire le lecteur en erreur. La directive introduit la même énumération par la phrase suivante : « *Les définitions suivantes s'appliquent* ». En effet, on pourrait interpréter la formulation du projet de loi de l'énumération comme étant des critères additionnels ou cumulatifs (« *signifie aussi* »), alors que la directive énonce qu'il s'agit simplement d'une définition générique du terme « machine » (« *les définitions suivantes s'appliquent* »). La Chambre de Commerce recommande de reprendre le texte de la directive à ce sujet.

Concernant l'article 2.- 2. h)

Le projet de loi définit le terme de « machine d'occasion », alors que la directive à transposer ne fait pas explicitement référence aux machines d'occasion. Cette intervention projetée du législateur luxembourgeois est justifiée à l'exposé des motifs par la formulation suivante : « *Actuellement il n'existe pas de législation nationale en matière de vente de machines d'occasion [...]. L'application de certains points du présent projet inclut de ce fait aussi les machines d'occasion* ». Afin de délimiter correctement le champ d'application relatif aux modalités applicables aux machines d'occasion, il conviendrait de compléter les dispositions de l'article 2.- 2. h) du projet de loi de la manière suivante :

[...]

h) « machines d'occasion » un produit tel qu'énuméré à l'article 1^{er}, paragraphe 1, et qui a déjà été utilisé dans l'Union Européenne après sa mise sur le marché dans les conditions prévues à l'article 21

⁸ Sont transposées les onze annexes d'ordre technique, la douzième annexe à la directive étant un tableau de correspondance.

Le renvoi à l'article 21 est important dans la mesure où cet article traite explicitement des machines d'occasion, alors que l'ensemble des exigences de la directive ne peuvent pas s'appliquer aux machines d'occasion.

En ce qui concerne l'utilité même d'inclure partiellement les machines d'occasion dans le champ d'application, alors que la directive est muette à ce sujet, cette décision des auteurs du projet de loi constitue, à première vue, un dépassement du cadre communautaire. Toutefois, les raisons invoquées par les auteurs, ayant trait notamment à la protection du grand public⁹, peuvent justifier l'inclusion des machines d'occasion dans le champ d'application, pour autant que les dispositions en question ne revêtent pas un caractère disproportionné ou un formalisme excessif. Au vu de la lecture de l'article 21 du projet de loi, la Chambre de Commerce conclut que tel n'est pas le cas, le projet de loi s'en tenant à préciser que le vendeur d'une machine d'occasion doit avertir par écrit l'acheteur si cette dernière n'est pas conforme aux prescriptions à l'annexe I du règlement grand-ducal modifié du 4 novembre 1994 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les salariés au travail d'équipements de travail. Au cas où une machine tombant sous le champ d'application de la nouvelle directive 2006/42/CE ferait l'objet d'une vente sur le marché secondaire, le vendeur doit s'assurer, en outre, à ce que cette machine n'ait pas été modifiée de façon à ce que le niveau de sécurité prévu initialement soit réduit.

Eu égard à ces dispositions en matière de machines d'occasion, la Chambre de Commerce remarque que l'article 21 ne précise pas de manière explicite et univoque si ces dispositions sont applicables dans le chef exclusif des relations entre un professionnel et un consommateur (marché communément appelé « B2C »), ou bien si elles s'entendent s'appliquer également dans le cadre des relations entre deux professionnels (marché « B2B »), voire dans le contexte purement privé entre des consommateurs finaux. Par conséquent, elle invite les auteurs du projet de loi de procéder à une définition plus rigoureuse du champ d'application de l'article 21, et ce notamment en précisant les notions de « vendeur » et d'« acheteur » d'une machine d'occasion.

Concernant l'article 14

Le point 1. de l'article 14 du projet de loi transpose l'article 15 de la directive, qui donne la faculté aux Etats membres de prescrire des « *exigences qu'ils estiment nécessaires pour assurer la protection des personnes, et en particulier des travailleurs, lors de l'utilisation des machines, pour autant que cela n'implique pas de modifications de ces machines non mentionnées dans la présente directive* ».

Les points 2. et 3., de l'article 14 par contre peuvent être qualifiés de dispositions additionnelles du projet de loi, non prévues par la directive à transposer. En effet, la volonté des auteurs du projet de loi était de légiférer sur les modifications ultérieures des machines, après leur mise sur le marché et leur mise en service. A ce titre, le commentaire des articles estime que « *[s]ouvent, des modifications sont effectuées sur des machines, sans que celui qui effectue ces modifications soit conscient quelles seront les conséquences de ces modifications* ». Cette formulation, quelque peu généralisatrice et subjective, tente de commenter la raison pour laquelle l'article 21 prévoit que toute modification de machine doit faire l'objet d'une « analyse des risques ». Ni le terme « modification », ni le concept d'« analyse de risque » ne sont pour autant définis. Par ailleurs, le point 2 de l'article 21 prévoit que toute « modification substantielle », visant à modifier la performance, la destination ou le type original du produit, engendrera que le produit en découlant est à considérer comme étant une nouvelle machine, à mettre en service au sens du projet de loi.

⁹ L'exposé des motifs déclare notamment que « [...] il n'est pas acceptable que ces machines soient vendues à un public non averti »

La définition de « modification substantielle » n'est pas apportée, vu « *la multitude et la diversité des machines sur le marché* ». En dernier lieu, le point 3. de l'article 14 dispose que « ... celui qui installe à demeure une machine, doit faire une analyse des risques qui couvre notamment l'interaction de la machine avec l'entourage de la machine, respectivement l'intégration de la machine dans la construction ou le bâtiment où l'installation est faite ».

La Chambre de Commerce critique vivement ce dépassement important des objectifs de la directive, laquelle ne prévoit ni des restrictions explicites en matière de modification, substantielle ou non, d'une machine, ni d'analyse de risque de l'entourage de la machine ou du bâtiment l'hébergeant. Il convient d'éviter absolument que ces dispositions luxembourgeoises projetées génèrent une charge de travail administrative insurmontable et un coût disproportionné pour les entreprises

En vertu du principe de transposition « *toute la directive, rien que la directive* », la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver les dispositions projetées en matière de modification, substantielle ou non, d'une machine. De surcroît, lesdites dispositions ne sont pas définies de manière précise et univoque au niveau du projet de loi sous avis, pouvant mener, de la sorte, à la confusion ou tout au moins à des interprétations divergentes et donc à une grande insécurité juridique. En dernier lieu, le texte projeté ne permet pas de conclure quant à l'étendue exacte des obligations applicables en cas de « modification substantielle » d'une ancienne machine. A ce titre, il serait totalement inacceptable qu'une ancienne machine ayant fait l'objet d'une « modification substantielle » et ne tombant pas, à l'origine, sous le champ d'application de la directive à transposer, devrait faire l'objet d'une mise en service respectivement d'une mise sur le marché tout en honorant l'ensemble des dispositions du projet de loi sous objet, lequel ne s'applique que pour les machines mises sur le marché et mises en service après la date stipulée à l'article 26 de la directive à transposer, à savoir après le 29 décembre 2009.

Il est probable que l'intention des auteurs du projet de loi ait bien été celle que seules les machines tombant sous le champ d'application de la loi se verraient appliquer les dispositions en matière de « modification » et de « modification substantielle ». Toutefois, la première phrase du paragraphe 2. de l'article 14 ne permet pas de conclure de manière explicite que tel est le cas, en énonçant des obligations pour « [...] les modifications aux produits visés par la présente loi ». Au sens strict, les « produits visés » sont les « machines », sans différenciation temporelle entre les machines.

Les remarques ci-avant ayant trait à la raison d'être des dispositions additionnelles en matière de « modification » et de « modification substantielle » d'une machine, peuvent être réitérées en ce qui concerne l'analyse de risque de l'entourage de la machine ou du bâtiment l'hébergeant.

Au cas où le législateur déciderait, malgré les réserves fondamentales exprimées par la Chambre de Commerce, de maintenir les dispositions relatives à la modification d'une machine, à la modification substantielle d'une machine et à l'analyse de risque de l'entourage de la machine ou du bâtiment l'hébergeant, la Chambre de Commerce exige, tout au moins, l'établissement de lignes directrices d'application de ces dispositions, en concertation avec les milieux professionnels concernés, notamment par l'ITM (Inspection du Travail et des Mines), l'autorité compétente en matière de surveillance du marché des produits visés par le projet de loi.

Concernant l'article 20

D'après le commentaire des articles, les points 2. à 4. de l'article 20 entendent légiférer sur le marché de location de machines, « [qui] est en développement, ceci aussi comme suite au développement des marchés de bricolage »¹⁰. Toutefois, l'article 20 ne fait pas référence aux concepts de « location » ou de « leasing » de machines entre professionnels, mais se borne à énoncer le concept général de « mise à disposition à titre gratuit ou à titre onéreux de machines ». De par l'article sous sa forme projetée, toute personne qui, dans le cadre d'une « activité professionnelle » met à disposition une machine, serait tenue par les dispositions de l'article 20, et ce indépendamment de la qualité professionnelle ou non de l'utilisateur qui prend ladite machine en location. Ces dispositions luxembourgeoises font le lien avec la convention 119 de l'Organisation Internationale du Travail sur la protection des machines, dont l'objectif est de protéger les salariés étant amenés à utiliser des machines, tout en élargissant son champ d'application afin de prendre en compte les utilisateurs privés.

Concernant l'article 23

Il s'agit d'une disposition modificative concernant l'article 14 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, et qui prévoit des « restrictions pour [l]a désignation d'agents enquêteurs, [...] limit[ant] considérablement le nombre de personnes pouvant effectuer la surveillance du marché à l'ITM ». De par l'article 23 du projet de loi sous objet, le ministre ayant le travail sous ses attributions peut désigner¹¹ des membres de l'inspectorat du travail de l'ITM pour « assister » les agents enquêteurs assermentés prévus au paragraphe (2) de l'article 14 de la loi du 20 mai 2008. Alors que le commentaire de l'article 23 est clair en matière de responsabilités, ces personnes désignées travaillant « de ce fait sous leur¹² responsabilité », l'article 23 du projet de loi sous avis est beaucoup moins rigoureux au niveau de la formulation, se bornant à évoquer que les personnes désignées par le Ministre « assistent » les agents enquêteurs assermentés, sans que la nature de l'intervention ou le niveau de responsabilité de ce premier groupe de personnes ne soit défini davantage. De ce fait, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi de procéder à une reformulation de l'article 23 afin de prendre en compte ce besoin de clarification juridique. Il se pose notamment la question de savoir si un pouvoir de police est confié à ces agents et lequel.

Concernant l'article 26

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité de cette disposition prévoyant l'engagement de huit fonctionnaires de la carrière moyenne de l'ingénieur technicien en plus du contingent déjà légalement autorisé.

¹⁰ Il est notamment prévu qu'il est interdit de mettre à disposition des machines n'étant pas munies du marquage « CE » alors qu'elles devraient l'être, respectivement, pour les machines plus anciennes, qui ne devaient pas remplir cette exigence, leur mise à disposition à titre onéreux est proscrite si les conditions prévues à l'annexe I du règlement grand-ducal modifié du 4 novembre 1994 ne sont pas remplies.

¹¹ Cette disposition ne s'applique que pour la surveillance du marché des produits tombant sous la compétence du Ministre ayant le travail dans ses attributions.

¹² Le terme "leur" étant relatif aux agents enquêteurs assermentés prévus au paragraphe (2) de l'article 14 de la loi du 20 mai 2008

Concernant l'annexe IV

Cette annexe renvoie à des procédures visées à l'article 12 paragraphes 3 et 4. La Chambre de Commerce se permet de rendre les auteurs du projet de loi attentifs au fait que ce renvoi n'est pas approprié, dans la mesure où l'article 12, paragraphes 3 et 4 de la directive à transposer est devenu l'article 11 paragraphes 3 et 4 dans le projet de loi sous objet

* * *

La Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques ci-dessus.

WMR/SDE