

**Projet de loi**

**modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets.**

-----

**Avis du Conseil d'Etat**

(14 mai 2013)

Par dépêche du 27 juillet 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique dont le texte a été préparé par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Le projet proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte de la directive 2012/7/UE de la Commission du 2 mai 2012 modifiant, pour l'adapter au progrès technique, l'annexe II, partie III, de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets.

L'avis de la Chambre des métiers et celui de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement du 8 août 2012 et du 19 septembre 2012.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen vise à modifier la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets en y insérant un nouvel article 40 aux termes duquel les modifications apportées aux annexes de cette loi, afin de se conformer aux exigences des directives européennes modifiant les annexes de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, sont publiées au Mémorial sans autre texte de transposition.

L'article 46 de la directive 2009/48/CE permet à la Commission européenne de modifier certaines parties des annexes de la directive et, selon l'exposé des motifs, « dans le but d'éviter de longs délais de transposition en matière de sécurité des jouets, un domaine où il peut s'avérer néfaste de réagir avec une lourdeur excessive en recourant à la procédure législative ou réglementaire pour adapter quelques valeurs techniques figurant aux annexes de la loi en question », les modifications adoptées par la Commission européenne seraient seulement publiées au Mémorial.

Les auteurs du projet de loi se sont inspirés de la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne dans laquelle un mécanisme similaire avait été adopté, contre l'avis du Conseil d'Etat.

En effet, le Conseil d'Etat avait indiqué à cette occasion qu'il ne pouvait « agréer cette manière de procéder dans la mesure où une directive doit être transposée en droit national par un acte de transposition » (avis du 25 octobre 2011, doc. parl. n° 6292<sup>3</sup>) et avait proposé une transposition par voie réglementaire.

Devant l'opposition de la commission parlementaire à cette proposition, il avait indiqué que « la mise à jour de la liste des produits liés à la défense, même si elle est faite annuellement, n'entre pas en vigueur du jour au lendemain. La Commission européenne accorde un délai aux Etats membres pour la transposer en droit national. Même si ce délai est court, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit en l'espèce d'une liste qui peut être immédiatement intégrée dans un projet de règlement grand-ducal. Les outils informatiques permettent une telle manipulation sans aucun problème et perte de temps. Si la liste figurant dans un tel projet de règlement grand-ducal est identique à celle figurant en annexe de la directive à transposer, la procédure décisionnelle ne devra pas être chronophage et les délais de transposition devront être facilement respectés. Le Conseil d'Etat estime qu'une publication de la liste sans procéder par le biais d'un acte de transposition ne permettra pas de valablement transposer les directives à venir » (avis complémentaire du 30 mars 2012, doc. parl. n° 6292<sup>5</sup>).

Cette position est confirmée par la directive 2012/7/UE de la Commission du 2 mars 2012 modifiant, pour l'adapter au progrès technique, l'annexe II, partie III, de la directive 2009/48/CE qui sert d'exemple aux auteurs du projet de loi pour modifier la loi du 15 décembre 2010. Cette directive, qui modifie les valeurs limites du cadmium, oblige les Etats membres à appliquer ces nouvelles valeurs le 20 janvier 2013 au plus tard pour qu'elles s'appliquent à partir du 20 juillet 2013. En outre, cette directive est entrée en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne qui est intervenue le 3 mars 2012. Dans un pareil laps de temps et même en envisageant un délai plus court lors d'une modification ultérieure des annexes de la directive 2009/48/CE, une transposition par voie de règlement grand-ducal ne pose aucun problème.

Cette solution, conforme aux obligations d'un Etat membre de devoir transposer une directive dans son ordre juridique interne, exigera de modifier l'article unique du projet de loi sous examen pour écrire que les annexes dont question à l'article 46 de la directive 2009/48/CE, c'est-à-dire l'annexe I, les points 11 et 13 de la partie III de l'annexe II, l'appendice C de l'annexe II et l'annexe V, pourront être modifiés par voie de règlement grand-ducal.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a été amené à réitérer sa position dans le cadre du projet de loi sur les marchés publics de la défense et de la sécurité et portant transposition de la directive 2009/81/CE, à propos duquel il a indiqué que « une publication au Mémorial n'est pas équipollente à un (...) acte de transposition, surtout lorsqu'il s'agit de modifier une loi ou un règlement grand-ducal » (voir avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 2012, doc. parl. n° 6439<sup>1</sup>). Il s'agissait en l'espèce des seuils à partir desquels la loi sur les marchés publics de la défense et de la sécurité venait à s'appliquer. A cette occasion, il a proposé qu'au lieu d'inscrire ces seuils *expressis verbis* dans la loi, celle-ci fasse référence « aux seuils prévus par la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet

2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE et par les actes de la Commission européenne pris en exécution de l'article 68 de cette directive ». Le Conseil d'Etat a été suivi sur ce point par la Chambre des députés.

Une telle solution pourrait aussi être envisagée pour ce qui est de l'annexe I, des points 11 et 13 de la partie III de l'annexe II, de l'appendice C de l'annexe II et de l'annexe V de la loi du 15 décembre 2010. Dans ce cas, les références à ces dispositions dans le corps de cette loi devront être modifiées.

Finalement, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 12 juin 2012 sur le projet de loi portant transposition de la directive 2010/73/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 (doc. parl. n° 6319<sup>2</sup>) dans lequel il avait répondu positivement à la question de savoir si on pourrait envisager que la norme nationale de transposition de la directive puisse omettre toute indication chiffrée, se bornant à renvoyer aux montants ou aux seuils fixés par la législation européenne en vigueur à un moment donné, concrètement par la directive telle que modifiée par acte délégué au sens de l'article 290 TFUE.

### **Examen de l'article unique**

Contrairement à ce qui est prévu dans la loi du 28 juin 2012, la loi du 15 décembre 2010 inclut les annexes de la directive 2009/48/CE, de sorte que le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article unique au motif qu'une publication ou une référence à une publication d'un texte européen ne peut modifier une loi, y compris ses annexes ou partie d'entre elles. La modification d'un texte, qui obéit au principe du parallélisme des formes, ne doit pas être confondue avec l'éventuel effet direct des textes européens et leur primauté sur le droit national.

Compte tenu des avis précités du Conseil d'Etat, la manière de procéder, et donc de modifier la loi du 15 décembre 2010, doit être la suivante:

- les annexes que la directive 2009/48/CE permet à la Commission européenne de modifier par acte délégué doivent faire l'objet d'une transposition dynamique: dans ce cas, la loi doit inclure une disposition qui renvoie aux publications faites au Journal officiel de l'Union européenne (voir doc. parl. n° 6439). Si une partie seulement d'une annexe est susceptible de modification par acte délégué, l'ensemble de l'annexe est à prendre en compte. Une référence aux « actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 46 » de la directive 2009/48/CE devra figurer dans la loi du 15 décembre 2010, à l'instar de ce que prévoit la loi du 26 décembre 2012 sur les marchés publics de la défense et de la sécurité. Dans cette logique, les annexes concernées de la loi doivent être abrogées. De même, la loi du 15 décembre 2010 devra préciser l'entrée en vigueur de ces modifications et, dans un souci de transparence, prévoir la publication d'un avis afférent au Mémorial (voir doc. parl. n° 6319). De l'avis du Conseil

d'Etat, une entrée en vigueur concomitante avec celle de l'acte délégué est souhaitable; et

- les annexes qui ne peuvent pas être modifiées par « acte délégué » peuvent être incluses dans la loi de transposition. Cependant la loi peut prévoir que les annexes soient reprises dans un règlement grand-ducal, dans la mesure où un tel procédé est conforme avec l'article 11, paragraphe 6 en combinaison avec l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite donc les auteurs du projet de loi à modifier la loi du 15 décembre 2010 et propose le texte qui suit:

### **Texte proposé par le Conseil d'Etat**

#### ***Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets***

**Art. 1<sup>er</sup>.** La loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets est modifiée comme suit:

1° A l'article 2, l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> est modifié comme suit:

« Ne sont pas considérés comme des jouets au sens de la présente loi les produits énumérés à l'annexe I de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets telle que modifiée par les actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 46 de cette directive. »

2° Aux articles 4, 6, 7, 10, 13, 14, 18, 19, 20, 31, 36 et 39, les termes « annexe II » sont complétés en tout endroit par l'ajout suivant:

« de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets telle que modifiée par la suite. »

3° A l'article 11, les termes « annexe V » sont complétés par l'ajout suivant:

« de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets telle que modifiée par les actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 46 de cette directive. »

4° A la suite de l'article 39, il est inséré un nouvel article 40 libellé comme suit:

« **Art. 40.** Les modifications aux annexes I, II et V de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets s'appliquent avec effet au jour de la date de l'entrée en vigueur des actes modificatifs afférents de l'Union européenne.

Le ministre publiera un avis au Mémorial, renseignant sur les modifications ainsi intervenues, en y ajoutant une référence à l'acte publié au Journal officiel de l'Union européenne. »

**Art. 2.** Les annexes I, II et V de la même loi sont abrogées.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mai 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen