

N° 6473³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DU COMMERCE
EXTERIEUR ET DE L'ECONOMIE SOLIDAIRE**

(13.6.2013)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président; M. Claude HAAGEN, Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. André BAULER, Emile EICHER, Félix EISCHEN, Georges ENGEL, Jacques-Yves HENCKES, Henri KOX, Marc LIES, Claude MEISCH et Robert WEBER, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6473 modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur le 28 août 2012. L'article unique du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article, d'une fiche financière et de l'avis de la Chambre des Métiers, ce dernier datant du 1er août 2012.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 6 septembre 2012.

Le 14 mai 2013, le Conseil d'Etat a publié son avis.

Lors de sa réunion du 23 mai 2013, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a désigné Monsieur Claude Haagen comme rapporteur. Au cours de cette même réunion, la commission parlementaire a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 13 juin 2013, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique est motivé par l'obligation de transposer en droit national la directive 2012/7/UE de la Commission du 2 mars 2012 modifiant l'annexe II, partie III, de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets. Cette transposition adaptera pour le cadmium les valeurs limites qui s'appliquent aux jouets ou composants de jouets pour la matière grattée, la matière sèche et pour la matière liquide, compte tenu de nouvelles données sur la toxicologie de cet élément chimique.

La directive 2009/48/CE précitée fut transposée par le biais de la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets, les annexes techniques à la directive ayant été reprises sous forme d'annexes à cette loi de transposition.

Etant donné qu'à l'avenir d'autres directives adapteront la directive 2009/48/CE au progrès technique, et afin 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, le Gouvernement avait proposé, dans son projet de loi initial, d'amender la loi du

15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets en ce sens que toute modification des annexes techniques aurait pu se faire par simple publication au Mémorial, sans devoir passer par un acte législatif ou réglementaire supplémentaire.

Pour cette façon de procéder, le Gouvernement s'était inspiré de la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne qui prévoit, pour des raisons similaires à celles évoquées ci-avant, que l'annexe de la directive est reprise dans le droit national par simple publication au Mémorial.

Or, suite aux avis négatifs de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire de la Chambre des Députés a décidé de remanier le projet de loi en reprenant le dispositif tel que proposé par la Haute Corporation. Pour le détail, il est renvoyé au point 4 du présent rapport.

Le projet de loi ainsi remanié créera donc la base légale qui permettra au ministre d'informer les parties intéressées, par le biais d'un avis à publier au Mémorial, de toute modification des annexes afférentes de la directive 2009/48/CE en renvoyant à l'acte correspondant publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Enfin, il y a lieu de signaler que le projet de loi ne comporte aucune disposition dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

3) LES AVIS

3.1) L'avis de la Chambre des Métiers

N'ayant pas d'objections à formuler à l'égard du projet de loi tel qu'il lui fut transmis, la Chambre des Métiers marque son accord avec le texte proposé.

3.2) L'avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce salue la volonté de simplification administrative souhaitée par le législateur. Néanmoins, elle se pose la question de savoir si cette façon de procéder constitue une transposition conforme à la loi et attire à cette fin l'attention sur la position du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 25 octobre 2011 et son avis complémentaire du 30 mars 2012 portant sur le projet de loi relatif aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne, avait rappelé qu'„une directive doit être transposée en droit national par un acte de transposition“ et 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“.

Pour plus de clarté et pour éviter une trop grande simplification administrative au détriment des procédures de transposition existantes, la chambre professionnelle propose que le projet de loi sous rubrique prévoit la possibilité de transposer les directives communautaires par un simple renvoi systématique au Journal officiel de l'Union européenne, et que la directive 2012/7/UE soit transposée par un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce conclut qu'elle ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses remarques.

3.3) L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 14 mai 2013, le Conseil d'Etat rappelle sa position de principe en matière de transposition de directives communautaires et de leurs annexes à caractère technique, en renvoyant à ses avis antérieurs portant notamment sur les projets de loi 6292, 6319 et 6439 dans lesquels il avait insisté qu'une simple publication au Mémorial n'était pas équipollente à un acte de transposition, surtout lorsqu'il s'agit de modifier une loi ou un règlement grand-ducal, que partant une directive devait être transposée en droit national par un acte de transposition et qu'il avait déjà répondu positivement à la question de savoir si on pouvait 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.

Quant à l'argument avancé par les auteurs du projet de loi, à savoir qu'une transposition des directives par voie législative ou réglementaire constituerait une procédure trop lourde et trop longue au vu des délais de transposition imposés, la Haute Corporation répond que ces délais lui paraissent suffisamment longs, alors que les outils informatiques permettent une manipulation facile et rapide des contenus à transposer.

En conclusion, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article unique du projet de loi 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. Cependant, il formule une proposition de texte alternative compatible avec les principes énoncés, qu'il recommande au législateur de suivre.

*

4) TRAVAUX EN COMMISSION ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

Comme déjà exposé au point 2 précédent, l'article unique du projet de loi déposé à la Chambre des Députés prévoyait d'insérer un article à teneur plus générale dans la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets, afin d'éviter de devoir emprunter la longue voie procédurale d'une transposition via un projet de loi à chaque fois qu'une adaptation des valeurs ou données techniques reprises dans les annexes de la loi s'impose. Cet article disposait que la transposition de modifications visant les annexes de la loi aurait lieu par simple publication au Mémorial.

Or, l'article initial du projet de loi s'est heurté à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Celui-ci réitère, en effet, son opposition au mode de transposition proposé desdites directives (simple publication) et inspiré de la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292).

A la différence de son observation correspondante dans son avis relatif à la loi précitée, il exprime cette fois-ci son désaccord sous peine d'opposition formelle.

En 2012 encore, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire avait pu passer outre l'avis du Conseil d'Etat. La commission parlementaire jugeait d'une lourdeur procédurale excessive la transposition de telles adaptations régulières par règlement grand-ducal en raison des délais inhérents à la procédure réglementaire elle-même. En l'occurrence, la commission insistait sur une procédure de transposition simple et rapide.

Même si le Conseil d'Etat plaide à nouveau pour une transposition par voie de règlement grand-ducal, il joint une proposition de texte à son opposition formelle qui permet de rencontrer le souhait, à la fois de l'exécutif que de la commission parlementaire, de disposer en la matière d'une procédure de transposition simplifiée.

La solution suggérée est similaire à celle que le Conseil d'Etat avait proposée dans son avis du 27 novembre 2012 dans le cadre du projet de loi sur les marchés publics de la défense et de la sécurité (doc. parl. n° 6439¹).

Cette voie intermédiaire de transposition permet de rencontrer le souhait de disposer d'une procédure de transposition simple dans ce domaine, de sorte qu'à l'avenir, en ce qui concerne ces annexes spécifiques, les délais de transposition au niveau national seront pratiquement inexistantes.

Par conséquent, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a fait sien le dispositif alternatif élaboré par le Conseil d'Etat.

Article 1er

L'article 1er instaure un régime de transposition spécifique pour les annexes de la directive 2009/48/CE qui peuvent être modifiées par la Commission européenne moyennant acte délégué.

Cette méthode législative exige d'adapter la loi à deux niveaux, à savoir, d'une part, en ce qui concerne les renvois à ces annexes et, d'autre part, en ce qui concerne les précisions à donner en ce qui concerne l'entrée en vigueur et la publication des modifications qui interviendront de cette manière.

Ainsi, la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets est adaptée aux endroits où elle renvoie à de telles annexes. Il s'agit des annexes I, II et V.

Ces renvois sont complétés de sorte à renvoyer directement aux annexes de la directive à l'origine, tout en les précisant par la formule „telle que modifiée par les actes de la Commission européenne pris en conformité de l'article 46 de cette directive“ ou par les termes „telle que modifiée par la suite“.

Il s'agit donc d'un renvoi à des annexes communautaires spécifiques à jour en permanence.

Ensuite, et c'est l'objet du point 4° du présent article, un nouvel article est inséré dans la loi. Cet article précise la date d'entrée en vigueur des modifications aux annexes qui interviendront de la sorte tout en réglant l'information du citoyen sur ces modifications: un avis sera publié au Mémorial qui doit comporter une référence à l'acte publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 2

La logique de transposition prévue par l'article 1er exige l'abrogation des annexes actuelles de la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets susceptibles d'être modifiées de la manière décrite.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6473 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

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

Art. 1er. 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 1er 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.

Luxembourg, le 13 juin 2013

Le Rapporteur,
Claude HAAGEN

Le Président,
Alex BODRY