

Projet de règlement grand-ducal

transposant la directive 2007/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE et 80/232/CEE du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE du Conseil.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Par dépêche du 12 décembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Le document de saisine comprenait le texte même des amendements et leur commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de règlement grand-ducal.

Hormis quelques ajustements de texte d'ordre formel ou mineur, les amendements gouvernementaux ont pour objet principal de répondre au problème majeur soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 juillet 2008. Par référence aux articles 11(6) et 32(3) de la Constitution, le Conseil d'Etat avait en effet contesté la solidité de la base légale invoquée dans le projet de règlement grand-ducal initial. Il avait proposé de transposer la directive 2007/45/CE en droit national par la voie législative, au lieu de la voie réglementaire retenue par les auteurs du projet sous avis. La solution préconisée par les amendements ne retient cependant pas la transposition par la voie d'une loi, mais le changement de la base légale du règlement de transposition.

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, l'intervention du pouvoir exécutif est légitime sous condition que le règlement grand-ducal soit pris par le Grand-Duc aux fins et dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. L'abandon de la base légale initiale du projet – la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports – et son remplacement par deux autres lois – la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures et 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 (ILNAS) – n'est donc susceptible de résoudre le problème soulevé dans l'avis du 11 juillet 2008 mentionnée ci-dessus que sous condition que l'une au moins des deux lois invoquées remplisse les conditions de l'article 32(3) de la Constitution.

En substance, le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de reformuler dans le champ normatif luxembourgeois les règles relatives aux quantités nominales de produits en préemballages. Le projet revient sur la solution appliquée jusqu'ici qui réalisait l'harmonisation exigée au niveau communautaire grâce à la solution dite de gammes à caractère optionnel qui imposait relativement peu de contraintes aux entreprises opérant sur le marché national, sauf dans le secteur des vins et spiritueux dans lequel l'harmonisation est totale et dans lequel les quantités nominales obligatoires sont fixées au niveau communautaire. Le projet sous examen prévoit d'abroger les gammes de quantités nominales existantes faisant l'objet d'une harmonisation facultative, et de ne maintenir les gammes de quantités existantes que dans les seuls secteurs des vins et spiritueux.

La loi du 20 mai 2008 mentionnée ci-dessus prévoit dans son article 1^{er}, sous 1^o, que la loi a pour objet « de créer un cadre général de la surveillance du marché des produits commercialisés (...) et de déterminer les critères autorisant les autorités compétentes à intervenir sur le marché et à prendre les mesures utiles permettant soit d'interdire la mise sur le marché soit d'interdire ou de restreindre la mise à disposition sur le marché de produits non conformes... ». En vertu de l'article 3(4) de la même loi, celle-ci s'applique notamment « ...à tous les produits destinés à être mis sur le marché (...) couverts par la législation luxembourgeoise transposant les directives (...) 76/211/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au pré-conditionnement en masse ou en volume des produits en préemballages », directive qui a été transposée dans le droit national par le règlement grand-ducal modifié du 19 octobre 1977 portant application de la directive du Conseil des Communautés Européennes du 20 janvier 1976 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au pré-conditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages. Enfin, l'article 11(1) de la même loi confie à l'ILNAS l'exécution de la législation luxembourgeoise en matière de métrologie légale se rapportant entre autres « aux produits préemballés » alors que le paragraphe 2 de cet article comprend parmi les missions confiées à l'ILNAS celles, sous 3^o, « de contrôler, en ce qui concerne les aspects métrologiques, les produits préemballés en quantités variables et les produits en préemballages », et, sous 4^o, « de réaliser la surveillance du marché dans le cadre des directives communautaires relatives aux (...) produits en préemballages en ce qui concerne les aspects métrologiques ».

Le Conseil d'Etat considère que cette loi du 20 mai 2008 mentionnée ci-dessus ne constitue pas une base suffisante permettant au pouvoir exécutif d'entreprendre, par la voie réglementaire, la transposition de la directive 2007/45/CE. En effet, en matière réservée à la loi le Grand-Duc ne peut aux termes de l'article 32, paragraphe 3 prendre des règlements qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Aucune disposition de la loi en cause ne charge le Grand-Duc de manière explicite de prendre un règlement dans la matière visée par le projet sous examen.

La loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures, telle que modifiée par la loi précitée du 20 mai 2008, quant à elle dispose dans son nouvel article 12 que « des règlements grand-ducaux déterminent ... les conditions techniques et caractéristiques métrologiques auxquelles doivent satisfaire les produits en préemballages ». Vu que le règlement grand-ducal en projet se propose de fixer les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, le Conseil d'Etat estime qu'il rentre dans le cadre prévu par ce nouvel article 12 et qui en constitue donc la seule base légale.

Examen des articles et des amendements

L'amendement 1 entend rayer de l'intitulé du projet de règlement grand-ducal la mention de la directive 2007/45/CE qu'il s'agit de transposer en droit luxembourgeois, motif pris de ce que la directive est déjà mentionnée au préambule du projet de règlement.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec cette façon de procéder.

*

Le texte même du projet de règlement grand-ducal, tel qu'il est adapté par les amendements du 12 décembre 2008, trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer