

Projet de règlement grand-ducal

modifiant 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 États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages

Avis du Conseil d'État

(11 mai 2021)

Par dépêche du 5 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné du 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 États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages que le projet sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 22 janvier et 12 février 2021.

Considérations générales

La directive 76/211/CEE du Conseil, du 20 janvier 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages a créé un cadre juridique assurant la libre circulation des biens et notamment des préemballages. Tout préemballage peut être revêtu du symbole « e » afin de certifier, sous la responsabilité de l'emplisseur ou de l'importateur, que le préemballage satisfait aux prescriptions de la directive 76/211/CEE précitée. Cette directive a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 19 octobre 1977 portant application de la directive du Conseil des Communautés Européennes du 20 janvier 1976 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages, sur le fondement de 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.

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique a pour objet de clarifier la confection et la présentation des différentes sortes de préemballages non-revêtus du symbole « e » qui peuvent être fabriqués, qu'il s'agisse, par exemple, des préemballages de viande, de poisson, ou par exemple, de bûches de bois en filet. Les auteurs expliquent que « pour ce qui est des préemballages d'un fabricant national, ce dernier est en principe libre de recourir ou non au symbole « e » sur le préemballage en question. Dans le cas où le fabricant décide d'utiliser le symbole « e », le préemballage profite d'une présomption de conformité à la réglementation en vigueur. Dans le cas contraire, le fabricant peut en principe également écouler ces produits sur le territoire national ou d'un autre État membre de l'Union européenne, mais ne profite pas de la présomption évoquée ci-avant ». Le projet de règlement grand-ducal sous revue se propose dès lors de déterminer des critères concernant la confection de préemballages en cas de non-recours au symbole « e ». En effet, selon les auteurs, les demandes adressées au Bureau luxembourgeois de métrologie montreraient qu'il existe actuellement un vide juridique qui crée une incertitude pour les fabricants nationaux qui sont à la recherche d'un cadre réglementaire explicite.

Le Conseil d'État voudrait d'emblée préciser que la matière traitée par le projet sous avis concerne une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, en ce que sont prévues des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie. Les auteurs indiquent comme base légale du projet de règlement grand-ducal sous revue la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures ainsi que la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS. La loi précitée du 4 juillet 2014 règle la surveillance du marché et le contrôle des produits en préemballages tandis que la loi précitée du 17 mai 1882 dispose en son article 12 que « des règlements grand-ducaux déterminent: a) [...] les conditions techniques et caractéristiques métrologiques auxquelles doivent satisfaire les produits en préemballages et les instruments de mesure lors des opérations de contrôle et de vérification; [...] ».

Cependant, le Conseil d'État est d'avis que cette base légale est insuffisante. Il tient à rappeler que, dans une matière réservée à la loi, les principes et les points essentiels sont du domaine de la loi formelle et qu'aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Cependant, aucune de ces lois ne contient des dispositions relatives aux critères à remplir par les fabricants pour la confection et la présentation de préemballages.

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique propose également d'introduire des dispositions spécifiques pour les produits pré-pesés et les produits vendus en vrac, lesquels ne répondent pas à la définition de produit préemballé. Il s'agit de notions différentes, sauf à donner une interprétation plus large à la notion de produit préemballé contenue dans la loi précitée du 17 mai 1882 qu'à celle définie à l'article 2, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 25 mars 2009 fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, qui constitue lui-même la transposition de l'article

2, paragraphe 2, de la directive n° 76/211/CEE du Conseil, du 20 janvier 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages. Les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous rubrique relatives aux produits pré-pesés et aux produits en vrac ne trouvent dès lors également pas de fondement suffisant dans la loi précitée du 17 mai 1882.

En conclusion et à défaut de telles dispositions dans les lois dont il est censé tirer sa base légale, le règlement grand-ducal en projet risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Au vu de l'absence de base légale suffisante, le Conseil d'État se dispense de l'examen des articles.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que le recours à la loi précitée du 9 août 1971 n'est pas envisageable comme assise légale au règlement en projet. Il renvoie à son avis n° 47.918¹ du 11 juillet 2008.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° », ... L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même règlement » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte à modifier, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Lors du remplacement ou de la suppression de parties de texte, les auteurs de la loi en projet ont recours à la terminologie de « terme », de

¹ Avis 47.918 du 11 juillet 2008 relatif au 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.

« mot » et d'« expression ». Le Conseil d'État suggère d'harmoniser la terminologie en la matière en ayant recours à « terme » ou « termes ».

Il est suggéré de viser le « symbole « e » » et non pas le « sigle « e » ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Par exemple, à l'article 1^{er}, alinéa 2, du règlement grand-ducal à modifier, le Conseil d'État propose d'écrire « [l]es préemballages non revêtus du symbole « e » se conforment aux dispositions de l'annexe III ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire à titre d'exemple « Bureau luxembourgeois de métrologie ».

Au vu des développements qui précèdent, le projet de règlement est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Dans l'ensemble du 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 États membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages :

1° les termes « le sigle « CEE » » sont remplacés par les termes « sigle CE » ;

2° le terme « CEE » est remplacé par le terme « CE » ;

3° les termes « service de métrologie » sont remplacés, à leur première occurrence, par les termes « Bureau luxembourgeois de métrologie de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) » et ensuite par les termes « Bureau luxembourgeois de métrologie de l'ILNAS ».

Art. 2. L'article 1^{er} du même règlement est modifié comme suit :

« Art. 1^{er}.
[...]. »

Art. 3. L'article 2 du même règlement est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 4, deuxième phrase, [...];

2° À la suite du paragraphe 5, sont insérés les paragraphes 6 et 7 nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« (6) [...].

(7) [...]. »

Art. 4. L'article 3 du même règlement est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le chiffre romain « I » est inséré après le terme « annexe » ;

2° Au paragraphe 2, première phrase, les termes « à l'alinéa 1 » sont remplacés par les termes « au paragraphe 1^{er} » ;

3° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

a) À la première phrase, les termes [...];

b) À la deuxième phrase, les termes [...].

Art. 5. L'article 4 du même règlement est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

a) Le terme [...];

b) À la lettre c), les termes [...];

2° Au paragraphe 2, [...].

- Art. 6.** L'article 5 du même règlement est modifié comme suit :
- 1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, [...];
 - 2° Au paragraphe 2, l'alinéa 2 est remplacé par le texte suivant :
« [...] » ;
 - 3° Au paragraphe 4, les termes [...].
- Art. 7.** À l'article 6, point 3, du même règlement, les termes [...].
- Art. 8.** À l'article 7, alinéa 1^{er}, du même règlement, [...].
- Art. 9.** L'annexe I du même règlement est modifiée comme suit :
- 1° Au point 1, alinéa 2, [...];
 - 2° Au point 2.1.2, [...];
 - 3° Au point 2.2.1, alinéa 2, deuxième tiret, [...];
 - 4° Au point 2.2.1, alinéa 3, [...];
 - 5° Au point 2.2.2, [...].
- Art. 10.** L'annexe 2 est modifiée comme suit :
- 1° L'annexe prend l'intitulé de « ANNEXE II » ;
 - 2° À l'alinéa 2, le terme [...] et le terme [...];
 - 3° À l'alinéa 4, le terme [...].
- Art. 11.** À la suite de l'ANNEXE II est insérée une nouvelle annexe, intitulée « ANNEXE III » et prenant la teneur suivante :
« **ANNEXE III**
[...]
2.6. [...] du tableau au point 1.
[...] ».
- Art. 12.** Notre ministre ayant l'Économie [...] »

Préambule

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

À l'article 1^{er}, alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que les termes « du présent règlement » sont à supprimer et qu'il est superfétatoire d'écrire qu'une annexe « fait partie intégrante » du règlement grand-ducal, étant donné qu'une annexe fait, de par sa nature, partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée.

À l'article 1^{er}, alinéa 3, les guillemets ouvrants sont à supprimer et il convient d'écrire « produits dits pré-pesés », dès lors qu'il est fait ici référence au nouvel article 2, paragraphe 6, qui emploie le terme « produit ».

À l'article 2, paragraphe 7, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que les subdivisions de l'article, tel que le paragraphe, l'alinéa ou le point, ne peuvent en principe pas être désignés par un intitulé. En outre, le Conseil d'État considère que les intitulés qu'il est proposé d'ajouter n'ont aucune plus-value, dès lors que la seule lecture des premières parties de phrases des dispositions concernées permet à la personne qui prend connaissance du texte de comprendre les sujets respectifs qui seront traités par chacune de ces dispositions. Nonobstant la proposition de restructuration

ci-avant et en conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de diviser la nouvelle disposition qu'il s'agit d'insérer en trois paragraphes distincts libellés comme suit :

« **Art. 3.** L'article 2 du même règlement est modifié comme suit :

[...]

2° À la suite du paragraphe 5, sont insérés les nouveaux paragraphes 6, 7, 8 et 9, qui prennent la teneur suivante :

« (6) [...].

(7) Sous vente en vrac, on entend [...].

Les instruments de pesage utilisés [...].

Les dispositions pour les instruments de pesage du paragraphe 7 [...] à partir de la publication du présent règlement au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour tout nouvel instrument de pesage mis en service et utilisé pour la vente en vrac.

Tout pesage [...].

Lors de la vente [...].

(8) Lors de la vente de liquides [...] erreurs maximales tolérées en moins reprises au tableau de l'annexe III, point 1.

(9) Une vente en vrac avec libre-service [...].

Dans le cas d'une vente [...] au règlement [...], ~~respectivement~~ ou au règlement grand-ducal modifié du 26 janvier concernant les instruments de pesage non-automatique.

Tout instrument [...]. »

Au point 29°, à l'annexe III, au point 1, le Conseil d'État signale que les termes soulignés ou autrement relevés, par exemple en gras, sont à omettre dans les textes normatifs. Cette observation vaut également pour le point 3.2, alinéa 3.

Au point 1.1, il convient d'insérer le terme « n' » avant le terme « aura ».

Au point 1.2, il convient d'écrire « approximatives » au pluriel.

Au point 2.2, il convient d'écrire « seuls » au pluriel.

Au point 2.8, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

À partir du point 3, et pour des raisons de cohérence, il y a lieu d'ajouter un point après les différents points énumérés, pour écrire par exemple « 3.1., 3.2., 3.3., etc. »

Au point 3.1, alinéa 4, il convient d'écrire les « dispositions du point 3.5 » et d'omettre les termes « ci-dessous ».

Au point 3.2, alinéa 3, les termes « du présent règlement » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au point 3.4, le Conseil d'État signale que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Au point 3.5, alinéa 2, il convient d'écrire « règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 concernant les instruments de pesage non-automatique ».

Au point 3.7, le Conseil d'État donne à considérer que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il convient d'écrire « règlement grand-ducal modifié du 19 octobre 1977 portant application de la directive du Conseil des Communautés Européennes du 19 décembre 1974 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux bouteilles utilisées comme récipients-mesures ».

Au point 3.8, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les énumérations, le premier niveau de subdivision approprié est constitué par un 1°, 2°, 3°, etc. Les énumérations sont à introduire par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Article 3 (12 selon le Conseil d'État)

Suite aux observations générales ci-avant, l'article sous examen est à renuméroter en article 12.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 mai 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz