

Projet de loi

portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale

Avis du Conseil d'État

(28 février 2023)

Par dépêche du 4 août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 24 janvier 2023.

L'avis de la Chambre des métiers, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a un double objet.

D'un côté, son objet consiste en la création d'un cadre légal pour les préemballages non revêtus du symbole « e », qui fait actuellement encore défaut, contrairement aux préemballages revêtus du symbole « e » qui font l'objet 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 ainsi qu'en une adaptation de la réglementation existante. Dans ce contexte, il est à noter que le fabricant national de préemballages a le libre choix de recourir ou non au symbole « e » sur le préemballage en question.

De l'autre côté, le projet de loi prévoit également l'introduction de dispositions spécifiques concernant les produits pré-pesés et les produits en vrac et complète ainsi, d'après les auteurs du projet de loi, les règles existantes en la matière.

Le projet de loi sert de même de base légale au projet de règlement grand-ducal portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale (CE n° 61.125), dont le Conseil d'État est également saisi, et à propos duquel il renvoie à son avis de ce jour. Le Conseil d'État constate que les projets de loi et de règlement

grand-ducal reprennent en substance les dispositions que comportait le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal précité du 19 octobre 1977¹. Ce dernier projet de règlement grand-ducal a été retiré du rôle à la suite des observations de principe du Conseil d'État exprimées dans son avis n° 60.432 du 11 mai 2021 selon lesquelles les modifications prévues concernaient une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, notamment en ce qu'elles prévoyaient des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, et les bases légales invoquées comme fondement à ce projet de règlement grand-ducal étaient considérées comme insuffisantes. Le Conseil d'État avait alors estimé que les modifications projetées comportaient le risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution et s'était dispensé de leur examen plus approfondi.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'État propose de supprimer l'alinéa 1^{er}, dès lors qu'un simple rappel de l'existence d'un cadre légal à l'utilisation des instruments de pesage est dénué d'apport normatif.

Article 3

En ce qui concerne les préemballages non revêtus du signe « e », y compris les produits préemballés et les produits pré-pesés, le Conseil d'État constate que la disposition sous revue ne détermine pas les exigences à remplir par ces différents produits, alors qu'elle se limite à un simple renvoi à un règlement grand-ducal pour la définition de leur confection, présentation et vente. Il en est de même pour ce qui concerne les conditions pour la vente en vrac qui sont, selon l'article sous examen, également à définir par règlement grand-ducal. Comme déjà plus amplement développé dans son avis n° 60.432 précité du 11 mai 2021, le Conseil d'État réitère ses observations quant à la compétence retenue du législateur dans les matières réservées. La Cour constitutionnelle en déduit d'ailleurs que dans ces matières, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi². Au vu de ces considérations, le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de l'article sous examen, en y insérant les éléments essentiels, lesquels sont actuellement repris au projet de règlement grand-ducal n° 61.125 précité qui fait l'objet d'un avis du Conseil d'État de ce jour.

¹ 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 (N° SCL/CE 60.432)

² Avis du Conseil d'État (n° CE 51.258) du 24 mai 2016 sur le projet de loi ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (doc. parl. n° 6854³), p. 20 et 21.

Article 4

Le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous revue au motif qu'il ne présente aucune plus-value normative. En effet, l'exécution et le contrôle de la loi en projet font partie intégrante des missions du Bureau luxembourgeois de métrologie, tel que cela résulte à suffisance de droit de l'article 9 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Pour des raisons de lisibilité il serait utile d'énoncer les définitions par ordre alphabétique. Par ailleurs, il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions. Enfin, chaque élément d'une énumération commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Il convient par conséquent de reformuler l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « préemballage » : ~~Un préemballage est~~ l'ensemble d'un produit et de l'emballage individuel dans lequel il est préemballé ;

2° « produit préemballé » : un ~~Un produit est dit préemballé lorsqu'il~~ qui est logé dans un emballage de quelque nature qu'il soit, hors de la présence de l'acheteur et de telle sorte que la quantité de produit contenu dans l'emballage ait une valeur choisie à l'avance et ne puisse être modifiée sans altérer l'emballage ou sans faire subir à l'emballage une ouverture ou une modification décelable ;

3° « produit pré-pesé » : un ~~Un produit est dit pré-pesé lorsqu'il~~ qui est logé dans un emballage de quelque nature qu'il soit, hors de la présence de l'acheteur et de telle sorte que la quantité de produit contenu dans l'emballage n'ait pas une valeur choisie à l'avance et ne puisse être modifiée sans altérer l'emballage ou sans faire subir à l'emballage une ouverture ou une modification décelable ;

4° « vente en vrac » : ~~Sous vente en vrac on entend~~ la vente de différents produits en quantités non prédéfinies ;

5° « vente en vrac en libre-service » : une ~~Une vente en vrac en libre-service constitue une~~ méthode de vente dans laquelle l'acheteur choisit librement les marchandises dans une quantité non prédéfinie et effectue le pesage sans intervention du personnel vendeur du point de vente. »

Article 2

Le dispositif ne peut uniquement contenir des phrases entières. La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points employées en l'espèce sont à écarter.

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 ».

L'alinéa 4 constitue une disposition transitoire qui est à reprendre sous un article distinct nouveau à placer à la fin du dispositif de la loi en projet sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz