

## 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

---

#### 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 règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de règlement 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

L'objet du présent règlement grand-ducal en projet est la mise en application du projet de loi portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale, dont le Conseil d'État se trouve simultanément saisi<sup>1</sup>. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à son avis de ce jour.

#### Examen des articles

##### Article 1<sup>er</sup>

Alors que le règlement grand-ducal en projet constitue de par sa nature et son objet l'exécution de la loi à laquelle il se rapporte, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de rappeler ce principe dans un article établi spécifiquement à cette fin. La simple référence à la base légale du règlement au préambule suffit à cet effet entièrement. L'article sous revue est par conséquent à supprimer pour être superflu et les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence. À titre subsidiaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'article sous examen est incomplet en ce qu'il ne dit mot sur la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale, matière qui est toutefois traitée par le règlement grand-ducal en projet.

---

<sup>1</sup> Doc. parl. n°8061.

## Article 2

Sans observation.

## Articles 3 et 4

Le Conseil d'État comprend que d'après les auteurs, ces deux articles font état des exigences à respecter en matière de confection de préemballages non revêtus du symbole « e ». Comme déjà souligné dans l'avis portant sur le projet de loi n° 8061 de ce jour, la matière concernée relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative.

D'après l'arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>2</sup>, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »

En l'occurrence, la base légale des dispositions sous examen risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en question en vertu de l'article 95 de la Constitution<sup>3</sup>.

Le Conseil d'État exige dès lors de profiter du projet de loi - dans le cadre duquel le projet de règlement grand-ducal sous avis opère - pour y faire insérer les deux articles sous revue et de rendre ainsi la base légale conforme aux exigences constitutionnelles.

## Articles 5 à 9

Le Conseil d'État note que les articles 5 à 7 et 9 imposent des interdictions et obligations quant aux indications relatives aux quantités et au matériel que les préemballages non revêtus du symbole « e » sont censés contenir.

L'article 8 énonce une interdiction de mise sur le marché d'un préemballage qui reprendrait les dimensions et l'apparence d'un préemballage déjà mis sur le marché et qui contiendrait une quantité nominale plus petite.

---

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n°440 du 10 juin 2021).

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.746 du 30 novembre 2021 portant sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 portant fixation des indemnités spéciales revenant aux observateurs de l'Observatoire national de la qualité scolaire, p.2.

Le Conseil d'État tient à signaler qu'il ne perçoit pas l'utilité de prévoir des interdictions ou obligations spécifiques relatives aux indications devant figurer sur les préemballages non revêtus du symbole « e » étant donné que les pratiques commerciales trompeuses sont de toute manière régies par l'article L. 122-2 du Code de la consommation. S'il était toutefois dans l'intention des auteurs de prévoir des interdictions ou des obligations allant au-delà de ce qui est prévu par le droit commun régissant les pratiques commerciales trompeuses, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les dispositions sous examen devraient être reprises au niveau de la loi. En effet, à défaut de ce faire, elles risquent d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

#### Articles 10 et 11

Sans observation.

#### Article 12

Le Conseil d'État constate que l'intitulé attribué à cet article prêche à confusion dans la mesure où il résulte de l'analyse du contenu de la disposition sous avis que l'objet principal de celle-ci est la confection de préemballages, et dont le remplissage ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Il renvoie à ses observations d'ordre légistique et suggère, dans le cas où chaque article disposerait d'un intitulé, de le reformuler en conséquence.

De même, et afin de garantir une meilleure lisibilité du projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État propose de reprendre les définitions figurant au point 12.1. à l'article 2 et de les reformuler en conséquence.

Au point 12.2.3, alinéa 2, la troisième phrase est superflue et peut être omise, en ce qu'elle se limite à procéder à un renvoi général vers les dispositions applicables.

#### Articles 13 et 14

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile pour faciliter une lecture cursive du contenu du dispositif. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chaque article et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas pour autant être contraires au texte ou extensifs, voire trop restrictifs, par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir.

Les dispositions en projet ne peuvent comporter des articles indexés ou suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., vu que la numérotation originelle de tout acte est censée être continue.

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, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites 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. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations. Les paragraphes ne portent jamais d'intitulé. Ils ne comportent pas non plus de sous-paragraphes.

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 ».

### Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

### Préambule

En ce qui concerne le fondement légal, le Conseil d'État signale 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 :

« Vu la loi du [...] portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale ; ».

Toujours au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Le troisième visa relatif aux avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers 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.

À l'endroit des ministres proposant, il est signalé que traditionnellement les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « Notre Ministre

## Article 2

Le Conseil d'État constate que les auteurs introduisent des définitions à plusieurs endroits différents du texte en projet sous revue. Il est demandé de regrouper toutes les définitions à l'article sous revue. En outre, et 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. En outre, les termes à définir sont à entourer de guillemets. 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. De plus, il faut insérer une phrase liminaire introduisant les définitions. Par conséquent, il convient de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 2.** Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° « contenu effectif » : ~~Le contenu effectif, d'un produit préemballé ou d'un produit pré-pesé, est~~ la quantité de produit ~~qu'il~~ qu'un produit préemballé ou un produit pré-pesé contient réellement ;

2° « erreur en moins » : ~~Une erreur en moins sur le contenu d'un préemballage est~~ la différence entre ~~la quantité dont~~ le contenu effectif ~~de ce préemballage diffère en moins de~~ et la quantité nominale ;

3° « fabrication artisanale » : la confection de préemballages à la pièce ou en petite série, par opposition à une fabrication industrielle ou de grande série ;

4° « ILNAS » : l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services ;

5° « lot » : ~~Un lot est~~ l'ensemble des préemballages de même quantité nominale, de même modèle, de même fabrication, emplies dans un même lieu ;

6° « métaux précieux » : les métaux ou un alliage de métaux qui, en règle générale, sont rares et onéreux, avec des qualités de conservation exceptionnelles comme l'or, l'argent et le platine ;

7° « pierres précieuses » : les gemmes ou minéraux comme le diamant, le rubis, le saphir et l'émeraude ainsi que d'autres types de gemmes dites semi-précieuses ou gemmes issues de matière organique et non pas minérale ;

8° « poids égoutté » : ~~On entend par poids égoutté~~ la quantité d'un produit contenue dans un préemballage après déduction de la quantité du liquide entourant ce produit ;

9° « poids net » : ~~Le poids net est~~ le poids d'un produit sans ~~le~~ poids de son emballage ;

10° « produits congelés » : les produits dont l'état solide est réalisé à l'aide de techniques de refroidissement forcé. On parle de congélation principalement pour l'eau et les produits qui en contiennent ;

11° « produits surgelés » : les produits alimentaires traités selon une technique industrielle consistant à les refroidir en un espace de temps très court en les exposant intensément à des températures allant de -18 °C à -35 °C ;

12° « quantité nominale » : ~~La quantité nominale du contenu d'un produit préemballé ou d'un produit pré-pesé est~~ la masse ou le volume marqué sur le préemballage et que le ~~Le~~ produit préemballé ou le produit pré-pesé est censé contenir ~~la quantité de produit indiquée.~~

### Article 3

Le Conseil d'État signale que l'alinéa 1<sup>er</sup> contient deux phrases liminaires et demande de supprimer la première.

À l'alinéa 2, il convient de supprimer les termes « Pour l'application du tableau, » et de remplacer les termes « qui y sont indiquées » par les termes « indiquées à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

### Article 4

Le numéro d'article est à faire suivre par un point.

### Article 8

Il convient d'écrire « de même dimension et de même apparence ».

### Article 9

Il convient de remplacer le terme « matériel » par le terme « produit ».

### Article 11

Le dispositif ne peut uniquement contenir des phrases entières. Seules les modes de subdivision exposés aux observations générales ci-avant sont admis. Il faut faire abstraction des intitulés. Cette observation vaut également pour l'article 12.

À l'article 11.3., alinéa 2, les termes « nonobstant qu'ils soient comestibles ou pas » sont à remplacer par les termes « comestible ou non », terminologie employée également à l'article 11.4, alinéa 1<sup>er</sup>.

À l'article 11.6, il convient d'indiquer « les erreurs maximales tolérées visées à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>. » Cette observation vaut également pour les articles 11.9. et 12.1., alinéa 4.

À l'article 11.7, alinéa 3, il convient de remplacer les termes « Pour ces produits » par les termes « Pour les produits congelés ou surgelés ».

À l'article 11.10, et subsidiairement aux observations ci-avant, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final.

### Article 12

À l'article 12.2.3, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

### Article 13

L'article 13, dernière phrase, constitue une disposition transitoire qui est à reprendre sous un article 14 nouveau. L'article 14 actuel du projet sous revue est à renuméroter en conséquence. Il convient par ailleurs d'écrire

« publication du présent règlement au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

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