

Projet de loi

portant :

1° modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ;

2° abrogation de la loi modifiée du 19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie,

en vue de la mise en œuvre du :

1° règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE ;

2° règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) n° 305/2011

Avis du Conseil d'État

(27 mars 2026)

En vertu de l'arrêté du 5 décembre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les textes du règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE et du règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) n° 305/2011, un texte coordonné de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, un tableau de concordance, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous revue vise à modifier la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ainsi qu'à abroger la loi modifiée du

19 décembre 2008 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie afin de mettre en œuvre le règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE, ci-après « règlement (UE) 2024/1781 », et le règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) n° 305/2011, ci-après « règlement (UE) 2024/3110 ».

Le règlement (UE) 2024/1781, appelé « Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) », établit un cadre européen pour fixer des exigences d'écoconception applicables aux produits mis sur le marché de l'Union européenne.

Il remplace la directive 2009/125/CE sur l'écoconception¹, dont le champ d'application était limité aux produits liés à l'énergie. La nouvelle réglementation s'appliquera à presque tous les produits commercialisés dans l'Union européenne, élargissant ainsi de façon substantielle le champ d'application de l'ancienne réglementation.

La nouvelle réglementation vise ainsi à faire des produits durables la norme dans l'Union européenne, de réduire par voie de conséquence l'empreinte environnementale des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie, de favoriser la réutilisation, la réparation et le recyclage des produits et de faire avancer l'économie circulaire, et d'assurer la libre circulation des produits en question sur le marché intérieur.

À cet effet, le règlement (UE) 2024/1781 :

- introduit des exigences en matière d'écoconception (durabilité et longévité du produit, réparabilité et recyclabilité, etc.) ;
- met en place un passeport numérique des produits qui contiendra des informations facilement accessibles qui permettront aux consommateurs « de faire des choix éclairés et aux autorités de surveillance du marché de s'acquitter de leurs tâches » (extrait de l'exposé des motifs) ;
- interdit la destruction des invendus pour certaines catégories de produits ;
- introduit la possibilité d'imposer des critères environnementaux dans les achats publics.

Le règlement (UE) 2024/1781 est entré en vigueur le 18 juillet 2024 et sera complété par des actes délégués sectoriels de la Commission européenne précisant les exigences pour chaque catégorie de produits.

Le règlement (UE) 2024/3110 précité, qui abroge de façon progressive le règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du

¹ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie (refonte).

Conseil, révisé la « Construction Products Regulation (CPR) » et établit un nouveau cadre pour la mise sur le marché des produits de construction dans l'Union européenne. Il vise ainsi à moderniser les règles du secteur et à y intégrer les enjeux de durabilité environnementale et de numérisation. Il concerne tous les produits destinés à être incorporés de façon permanente dans des ouvrages de construction, comme le ciment, le béton, les fenêtres, les isolants.

Les objectifs que la nouvelle réglementation poursuit résident dans :

- le renforcement du marché intérieur et de la libre circulation des produits de construction ;
- l'amélioration de la durabilité environnementale du secteur ;
- la numérisation des informations quant aux produits couverts par la réglementation – le règlement européen introduit ainsi ici encore un passeport numérique pour les produits de construction contenant des informations techniques ainsi que des informations relatives à la conformité, à la sécurité et à la performance environnementale du produit ;
- le renforcement des exigences environnementales ;
- l'intégration de la philosophie inhérente au nouveau dispositif dans les marchés publics à travers des exigences minimales obligatoires de durabilité pour certains achats publics.

Le règlement (UE) 2024/3110 a été publié le 18 décembre 2024 avec une entrée en vigueur début 2025 et une application en principe à partir du 8 janvier 2026 et des périodes de transition plus ou moins longues selon les produits.

La mise en œuvre des deux règlements européens se fera à travers des modifications apportées à la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, l'administration en question jouant un rôle clé dans la surveillance des marchés visés par la réglementation.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Le point 1^o de l'article sous revue vise à compléter l'article 1^{er} de la loi précitée du 4 juillet 2014, consacré aux définitions des termes clés utilisés à travers le texte, par un point *3bis*^o nouveau définissant la notion de « client » comme « une personne physique ou morale qui achète, loue ou reçoit un produit, pour son propre usage, qu'elle agisse ou non à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, point 35), du règlement (UE) 2024/1781 [...] ».

Le Conseil d'État constate que l'article 1^{er}, point 3bis°, nouveau, fait référence à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 35), du règlement (UE) 2024/1781² et ne dissimule ainsi pas la nature européenne de la définition introduite. Cela dit, son libellé recopie dans son intégralité le texte du règlement, ce dont le Conseil d'État ne voit pas l'utilité. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le point 3bis° nouveau de façon à procéder comme pour d'autres définitions figurant à l'article 1^{er} de la loi précitée du 4 juillet 2014³ ainsi qu'à l'instar du point 31bis° nouveau introduit dans ladite loi par le point 3° de l'article sous revue, et de se limiter à une simple référence à la définition du texte européen :

« 3bis° client : le client tel que défini à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 35), du règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, modifiant la directive (UE) 2020/1828 et le règlement (UE) 2023/1542 et abrogeant la directive 2009/125/CE, ci-après « règlement (UE) 2024/1781 » ; ».

Points 2° et 3°

Sans observation.

Articles 2 à 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5 vise essentiellement à mettre en œuvre les articles 74 du règlement (UE) 2024/1781 et 92 du règlement (UE) 2024/3110 qui enjoignent aux États membres de déterminer un régime de sanctions applicables aux violations des deux règlements précités. Dans les deux cas, les dispositions afférentes précisent que les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Paragraphe 2

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le paragraphe 2, point 2°, de l'article sous revue vise à compléter l'article 17, paragraphe 2, de la loi précitée du 4 juillet 2014, par les points 5°

² « 35) « client » : une personne physique ou morale qui achète, loue ou reçoit un produit, pour son propre usage, qu'elle agisse ou non à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ; ».

³ Par exemple :

« 1° accréditation : l'accréditation telle que définie à l'article 2, point 10°, du règlement (CE) n° 765/2008 [...] », « 10° fabricant : le fabricant tel que défini à l'article 3, point 8°, du règlement (UE) n° 2019/1020 [...] ».

et 6° nouveaux énumérant respectivement les articles du règlement (UE) 2024/1781 et du règlement (UE) 2024/3110, dont la violation par un opérateur économique peut être sanctionnée, par l'ILNAS, d'une amende de 250 euros à 15 000 euros.

Le Conseil d'État note que l'article 17, paragraphe 2, point 5°, nouveau, vise à sanctionner la violation de l'article 31 du règlement (UE) 2024/1781. Il constate ensuite que l'article 17, paragraphe 1^{er}, point 4°, nouveau, qui est inséré dans la loi précitée du 4 juillet 2014 à travers le paragraphe 1^{er}, point 5°, de l'article sous revue, prévoit déjà qu'en cas de violation de l'article 31, paragraphe 3, lettre c), du règlement (UE) 2024/1781, un opérateur économique peut être sanctionné, par l'ILNAS, d'une amende de 250 euros à 15 000 euros. Afin d'éviter que le dispositif en projet ne prévoie à deux reprises que la violation de l'article en question fait l'objet d'une sanction administrative, il y a lieu de reformuler l'article 17, paragraphe 2, point 5°, nouveau, afin d'y viser uniquement la violation de « l'article 31, paragraphes 1^{er}, 2, et 3, lettres a) et b), » du règlement (UE) 2024/1781.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet sur le fait que la référence à l'« article 40, paragraphes 1^{er}, 2, alinéa 1^{er}, 3 et 4, alinéa 1^{er}, » du règlement (UE) 2024/1781, est erronée, étant donné que l'article 40, paragraphe 4, ne se compose que d'un alinéa unique. Il semble que les auteurs aient voulu viser l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1781. Il y aurait dès lors lieu d'adapter le texte sur ce point.

Paragraphe 3

Sans observation.

Article 6

Paragraphe 1^{er}

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le texte figurant sous le point 2° vise à restructurer et à compléter les dispositions pénales dans le cadre de la surveillance du marché figurant à l'article 19 de la loi précitée du 4 juillet 2014.

Dans son essence, l'article 19 de la loi précitée du 4 juillet 2014 sanctionne pénalement un large éventail de comportements, les comportements en question étant définis à travers une référence tout à fait générale aux législations pertinentes. Vu qu'un certain nombre de faits qui tomberont ainsi dans le champ de la disposition sous revue sont également sanctionnés administrativement à travers les dispositions de l'article 17 de la loi précitée du 4 juillet 2014, tel qu'il est modifié par le projet de loi, et que les mêmes faits risquent dès lors de faire l'objet de deux sanctions de même nature et que les deux dispositifs poursuivent les mêmes finalités, le dispositif en projet contrevient au principe du *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement.

Une solution pourrait consister dans l'option pour une seule voie de répression, administrative ou pénale.

L'introduction dans la loi précitée du 4 juillet 2014 d'un mécanisme de coopération entre le procureur d'État et l'ILNAS permettrait également de répondre à l'objection mise en avant par le Conseil d'État. À cet égard, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur un certain nombre de textes qui introduisent un tel mécanisme de coopération entre le procureur d'État et les autorités de surveillance compétentes destiné à éviter une violation du principe du *non bis in idem*⁴. Le Conseil d'État note encore que ce mécanisme permet, dans une certaine mesure, d'éviter le cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales, tout en n'écartant pas définitivement le risque de voir la procédure se heurter au principe précité⁵.

Paragraphe 2

Sans observation.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous revue fixe l'entrée en vigueur de la loi en projet au « premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Tout en prenant note des explications fournies par les auteurs, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de

⁴ Article 8 de la loi du 3 mars 2026 introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité ;

Article 20-33 de la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers.

⁵ Avis n° 61.838 du Conseil d'État du 22 octobre 2024 relatif au projet de loi portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds ; 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937 ; 3° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 ; 4° transposition de l'article 38 du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 ; 5° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité ; et 6° modification de : a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; c) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; d) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; e) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; f) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers ;

Deuxième avis complémentaire n° 61.372 du Conseil d'État du 19 décembre 2025 relatif au projet de loi introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité.

Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication aurait lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée, soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour ce qui est de la présentation des dispositions modificatives, il est signalé que 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 « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Le procédé d'introduire une forme abrégée pour désigner l'acte à modifier n'est pas de mise.

Il est signalé que dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Article 4

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** L'article 13 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe *2ter*, les mots « de places » sont remplacés par les mots « d'une place » ;

2° À la suite du paragraphe *2ter*, sont insérés les paragraphes *2quater* et *2quinquies* nouveaux, qui prennent la teneur suivante :

« (*2quater*) [...].

(*2quinquies*) [...]. » »

Article 5

Pour ce qui est de la présentation des dispositions modificatives, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision

sous une seule lettre. Ainsi, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

- « **Art. 5.** L'article 17 de la même loi est modifié comme suit :
- 1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :
- a) À la phrase liminaire, il est inséré une virgule après les mots « paragraphe 4 » ;
- b) Au point 1° sont apportées les modifications suivantes :
- i) Les mots [...] ;
- ii) La virgule [...] ;
- iii) Les mots [...] ;
- c) Au point 2°, le point final après le point-virgule est supprimé ;
- d) Au point 3° sont apportées les modifications suivantes :
- i) Les mots [...] ;
- ii) Les mots [...] ;
- iii) Les mots [...] ;
- iv) Le mot [...] ;
- v) Le point final [...] ;
- e) À la suite du point 3° est ajouté un point 4° nouveau, qui prend la teneur suivante : [...] ;
- 2° Au paragraphe 2 sont apportées les modifications suivantes :
- a) Au point 4°, le point final est remplacé par un point-virgule ;
- b) À la suite du point 4° sont ajoutés les points 5° et 6° nouveaux, qui prennent la teneur suivante : [...] ;
- 3° Au paragraphe 2*bis* sont apportées les modifications suivantes :
- a) Les mots [...] ;
- b) Il est inséré un deux-points après les mots « de marché en ligne qui » ;
- c) Les mots [...] »

Au paragraphe 1^{er}, point 4°, il y a lieu d'écrire « obligatoires ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, il y a lieu d'ajouter l'exposant « ° » après le numéro « 2 ».

Au paragraphe 2, il est recommandé d'écrire « À la suite du paragraphe 2, il est inséré un paragraphe 2*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante : »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes