

CdM/10/08/2026 26-186

N° dossier parl. : 8664

Amendements parlementaires du 18 mai 2026 relatifs au 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 de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

Le projet de loi vise à assurer la mise en œuvre des règlements (UE) 2024/1781 et (UE) 2024/3110 et à accompagner la transition vers une économie circulaire.

La Chambre des Métiers prend note de l'objectif général du projet de loi, qui s'inscrit dans les engagements pris dans le cadre du Pacte vert européen. Elle salue les améliorations apportées par les amendements parlementaires du 18 mai 2026, notamment la distinction entre non-conformités formelles et substantielles ainsi que l'encadrement plus proportionné de la sanction de l'exclusion des marchés publics.

Elle constate toutefois que le projet de loi ne prévoit aucune disposition visant à assurer l'accompagnement des PME et des microentreprises, alors même que l'article 22 du règlement (UE) 2024/1781 impose aux États membres de soutenir ces catégories d'entreprises dans leur mise en conformité.

La Chambre des Métiers demande dès lors l'introduction de mesures d'accompagnement adaptées aux PME et microentreprises, ainsi qu'un renforcement du rôle de l'ILNAS en matière d'information, d'assistance et d'orientation des entreprises concernées. Une telle approche apparaît d'autant plus nécessaire que les PME et les microentreprises ne disposent généralement pas des ressources internes ni de services spécialisés leur permettant d'assurer une veille réglementaire permanente et de suivre l'évolution croissante des exigences européennes.

* * *

En l'absence d'une demande d'avis formelle adressée à la Chambre des Métiers, elle juge utile et nécessaire de s'autosaisir du projet de loi sous avis et des amendements parlementaires afférents, eu égard notamment à leur importance et à leurs répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, y compris les entreprises artisanales.

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre en droit luxembourgeois deux règlements européens d'application directe : le règlement (UE) 2024/1781 du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables (ci-après « règlement (UE) 2024/1781 ») et le règlement (UE) 2024/3110 du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction (ci-après « règlement (UE) 2024/3110 »). Le projet de loi ne définit pas lui-même les exigences techniques applicables aux produits — celles-ci découlant directement du droit européen — mais organise le dispositif national de surveillance du marché, désigne les autorités compétentes et instaure un régime de sanctions.

Le règlement (UE) 2024/1781 vise à faire des produits durables la norme dans l'Union européenne en réduisant l'empreinte environnementale des produits sur l'ensemble de leur cycle de vie, en favorisant la réutilisation, la réparation et le recyclage, et en faisant avancer l'économie circulaire. Il introduit également un cadre visant à décourager, voire à interdire, la destruction des produits de consommation invendus — notamment les vêtements, accessoires vestimentaires et chaussures — y compris les produits retournés par les consommateurs. Il habilite en outre la Commission européenne à adopter des actes délégués pour étendre cette interdiction à de nouveaux produits et impose aux États membres de définir un régime de sanctions applicable en cas de non-respect des obligations qu'il édicte. Concernant les exigences en matière d'information, le règlement (UE) 2024/1781 prévoit l'obligation de mettre à disposition un passeport numérique de produit contenant des informations facilement accessibles, qui permet notamment aux consommateurs de faire des choix éclairés et aux autorités de surveillance du marché de s'acquitter de leurs tâches.

Le règlement (UE) 2024/3110 vise quant à lui à faciliter la libre circulation des produits de construction tout en actualisant le cadre juridique datant du règlement (UE) 305/2011. Il prévoit plusieurs procédures afin d'encadrer la conception et la vente des produits de construction dans le marché intérieur de l'Union européenne et met en place un passeport numérique de produit. De nouvelles obligations incombant aux opérateurs économiques ainsi qu'aux fournisseurs d'une place de marché en ligne sont prévues, et leur mise en œuvre doit faire l'objet d'un contrôle par les autorités de surveillance du marché.

Compte tenu de la synergie entre ces deux instruments et du fait que la surveillance du marché dans les deux domaines relève de la compétence de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS), les deux règlements sont mis en œuvre conjointement par le présent projet de loi, au moyen d'une modification unique de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

Les amendements parlementaires du 18 mai 2026, adoptés à la suite de l'avis du Conseil d'État¹, apportent trois modifications substantielles : ils déplacent les sanctions pour non-conformités substantielles du régime pénal vers le régime administratif par l'insertion d'un nouveau paragraphe 1bis à l'article 17 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS; ils conditionnent l'exclusion temporaire des marchés publics au cumul d'une violation du règlement (UE) 2024/1781 et d'un non-respect d'une injonction de l'ILNAS ; et ils suppriment la disposition spécifique d'entrée en vigueur initialement prévue, renvoyant ainsi au droit commun en la matière.

1. Considérations générales

1.1. Cadre juridique

La Chambre des Métiers prend en considération l'objectif général du projet de loi qui vise à accompagner la transition vers un modèle économique circulaire, conformément aux engagements pris dans le cadre du Pacte vert européen. Dans ce contexte, il s'est avéré nécessaire d'étendre l'approche en matière d'écoconception établie par la directive 2009/125/CE à une gamme de produits bien plus large, couvrant désormais des catégories aussi diverses que l'électroménager ou les matériaux de construction.

Contrairement à la directive 2009/125/CE — dont la mise en œuvre visait essentiellement des catégories de produits fabriqués à grande échelle —, le règlement (UE) 2024/1781 adopte désormais une approche horizontale susceptible de couvrir un éventail beaucoup plus large de produits, y compris certaines productions artisanales, selon les catégories qui seront définies dans les futurs actes délégués. Le considérant 13 du règlement UE 2024/1781 souligne à cet égard que la définition des priorités dans l'élaboration des actes délégués doit notamment tenir compte de la taille du marché concerné, de la durabilité environnementale des produits ainsi que du potentiel d'amélioration.

Si le nombre de produits artisanaux actuellement régulés reste encore limité, l'importance de l'écoconception pour les entreprises artisanales est appelée à croître significativement dans les années à venir. Le plan de travail ESPR d'avril 2025² prévoit ainsi la régulation des textiles et des pneumatiques d'ici 2027, et des meubles d'ici 2028 — affectant directement les entreprises artisanales. Les mesures horizontales relatives à la réparabilité (à partir de 2027) et à la part de matières recyclées (à partir de 2029) concerneront quant à elles l'ensemble des métiers de la réparation. Par ailleurs, de nombreux produits directement utilisés par les artisans des secteurs sanitaire-chauffage-climatisation, électricité et froid — tels que les chaudières à combustible solide, les pompes à chaleur, les climatiseurs ou les panneaux photovoltaïques — restent soumis jusqu'au 31 décembre 2026 aux dispositions transitoires de l'ancien cadre, avant d'entrer dans le nouveau régime.

En ce qui concerne les matériaux de construction, il est à souligner que les entreprises artisanales ne sont pas concernées de la même manière par le règlement (UE) 2024/3110. L'impact dépend de deux facteurs déterminants : d'une part, la nature des produits fabriqués ou commercialisés et, d'autre part, le rôle occupé par l'entreprise dans

¹ Avis du Conseil d'Etat du 27/03/2026 ; doc. parlementaire n°8664/01

² https://environment.ec.europa.eu/document/5f7ff5e2-ebe9-4bd4-a139-db881bd6398f_en

la chaîne de valeur. Les obligations diffèrent sensiblement selon que l'artisan agit en qualité de fabricant, d'importateur ou de distributeur.

1.2. Proportionnalité et soutien aux PME

Appliqué indistinctement aux productions de masse et aux fabrications en petites séries ou sur commande, l'écoconception risque de pénaliser structurellement les entreprises artisanales, qui ne peuvent pas amortir les charges administratives et de conformité sur des volumes de production élevés. Cette préoccupation est partagée par les organisations artisanales européennes, et notamment par le Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), qui, dans sa prise de position sur la mise en œuvre nationale allemande de l'ESPR (2025), souligne que l'application indistincte du règlement aux grandes séries et aux fabrications unitaires « conduit à une discrimination de ces dernières, car elles ne peuvent pas mettre à l'échelle les charges induites ».

La Chambre des Métiers souhaite attirer l'attention sur le fait que le principe de proportionnalité à l'égard des petites entreprises est expressément consacré par le règlement (UE) 2024/1781. En effet, l'article 5, paragraphe 11, point d), dispose que les exigences d'écoconception ne doivent pas avoir d'effets négatifs disproportionnés sur la compétitivité des opérateurs économiques et des autres acteurs de la chaîne de valeur, y compris les PME et en particulier les microentreprises.

Plus fondamental, l'article 22 du règlement (UE) 2024/1781 impose aux États membres des obligations concrètes et contraignantes en matière de soutien aux PME et microentreprises :

- Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour aider les PME à se conformer aux exigences d'écoconception ;
- Ces mesures doivent comprendre au minimum la mise en place de guichets uniques ou de structures similaires destinés à sensibiliser les entreprises et à leur permettre de s'y adapter ;
- Ces mesures peuvent inclure un soutien financier, un accès aux financements, des formations professionnelles et un soutien organisationnel et technique ;
- Les États membres doivent consulter les organisations représentatives des PME sur les mesures que celles-ci jugent utiles.

La Chambre des Métiers constate que le projet de loi est totalement silencieux sur ces obligations pourtant directement imposées par le règlement européen.

La Chambre des Métiers prend acte des améliorations apportées par les amendements parlementaires du 18 mai 2026, qui répondent partiellement aux préoccupations des opérateurs économiques. Toutefois, elle estime que le projet soulève des enjeux spécifiques pour les entreprises artisanales qui constituent la grande majorité des opérateurs économiques luxembourgeois concernés. C'est dans cet esprit que la Chambre des Métiers formule les observations qui suivent.

2. Observations particulières

2.1. Elargissement du champ de compétences de l'ILNAS (article 2)

La Chambre des Métiers relève que l'article 2 du projet de loi supprime la référence aux « produits liés à l'énergie » dans la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation

de l'ILNAS, afin d'élargir la compétence de cette autorité à l'ensemble des produits susceptibles d'être soumis à des exigences d'écoconception en vertu du règlement (UE) 2024/1781. Cette modification vise à anticiper l'adoption progressive d'actes délégués qui, au fil du temps, soumettra de nouvelles catégories de produits au contrôle de l'ILNAS.

La Chambre des Métiers prend en considération la logique de cette approche, qui permet d'anticiper l'évolution future du cadre européen, mais souligne que le recours à une disposition à champ ouvert renvoyant à de futurs actes délégués est, pour les entreprises, imprévisible. Cette incertitude revêt une importance particulière pour les entreprises artisanales qui, à la différence des grandes structures, ne disposent généralement pas de services spécialisés en affaires réglementaires leur permettant d'assurer une veille continue et structurée de l'évolution du droit de l'Union européenne.

La Chambre des Métiers prend toutefois note que l'article 11 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS confère déjà à l'ILNAS un ensemble de missions générales d'information et de coordination, et que l'article 3 du projet de loi précise ce rôle en désignant explicitement l'ILNAS comme point de liaison unique — c'est-à-dire l'interface de coordination entre autorités nationales au niveau européen — et point de contact « produits de construction » au sens du règlement (UE) 2024/3110.

Ainsi, la Chambre des Métiers recommande que l'ILNAS assume une mission d'information proactive à destination des secteurs concernés, notamment par la diffusion régulière d'informations pratiques, d'orientations interprétatives et d'alertes relatives à l'évolution du cadre réglementaire européen, le cas échéant en collaboration avec les chambres professionnelles concernées.

2.2. Pouvoirs d'injonction vis-à-vis des places de marché en ligne (article 4)

L'article 4 du projet de loi insère deux paragraphes nouveaux à l'article 13 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, habilitant l'ILNAS à émettre des injonctions à l'encontre des fournisseurs de places de marché en ligne en cas de non-conformité au règlement (UE) 2024/1781 (paragraphe 2quater) ainsi qu'au règlement (UE) 2024/3110 (paragraphe 2quinquies). Ces injonctions peuvent notamment porter sur le retrait de contenus sur le site internet, l'affichage de mises en garde ou encore la restriction d'accès à certaines interfaces en ligne. Ces dispositions visent à mettre en œuvre l'article 35, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1781 ainsi que l'article 28, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/3110.

La Chambre des Métiers estime toutefois qu'un point mérite une attention particulière, car le critère déclencheur de ces mesures repose sur la seule notion de « non-conformité », sans distinction selon la gravité ou la nature de celle-ci. La formulation retenue apparaît particulièrement large dans la mesure où elle permet l'adoption de mesures restrictives sur la seule base d'une non-conformité, sans référence explicite au principe de proportionnalité. Les amendements parlementaires³ du 18 mai 2026 n'apportent aucune modification sur ce point, de sorte que les interrogations relatives au respect du principe de proportionnalité demeurent entières.

Si cette disposition concerne moins directement les entreprises artisanales en tant que fabricants, elle est néanmoins susceptible de les affecter en leur qualité de revendeurs

³ Doc. parlementaire n°8664/03

ou de distributeurs de produits via des plateformes numériques, notamment dans le cadre de la vente en ligne de matériaux, d'équipements ou de pièces détachées. Pour les artisans qui vendent des matériaux de construction en ligne, une non-conformité documentaire — absence de déclaration de performance ou de passeport numérique de produit — peut suffire à déclencher un retrait de contenu ou un blocage d'accès, sans mise en demeure préalable prévue par le projet de loi.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers recommande d'introduire une procédure de mise en demeure préalable avant toute injonction visant une place de marché en ligne lorsque la non-conformité constatée ne présente qu'un caractère formel ou documentaire, afin de permettre à l'opérateur concerné de régulariser sa situation dans un délai raisonnable.

2.3. Régime de sanctions administratives (article 5 du projet de loi sous avis et amendement 1)

L'article 5 du projet de loi modifie l'article 17 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS afin d'instaurer un régime de sanctions administratives couvrant un large éventail de manquements, notamment les non-conformités relatives au marquage CE, à l'étiquetage, aux informations accompagnant les produits, les informations susceptibles d'induire en erreur, ainsi que les violations de nombreuses dispositions des règlements (UE) 2024/1781 et (UE) 2024/3110.

L'amendement parlementaire n° 1 du 18 mai 2026 introduit un nouveau paragraphe 1bis à l'article 17 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, instituant une sanction administrative spécifique — consistant en une amende de 250 à 15 000 euros — applicable aux non-conformités substantielles (e.g. le contenu ou les caractéristiques ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires applicables à ces produits). Il s'agit donc de non-conformités qui diffèrent de celles énumérées au paragraphe 1er et qui constituent quant à elles des non-conformités formelles (problème d'étiquetage, défaut de documentation, etc.). L'introduction du paragraphe 1bis, distinguant non-conformités formelles et substantielles, réduit le risque de sanctions disproportionnées pour des manquements purement documentaires. La Chambre des Métiers prend note de cette différenciation qui apparaît juridiquement opportune, dans la mesure où elle répond à l'exigence de proportionnalité des sanctions.

Toutefois, une amende maximale de 15 000 euros prévue au paragraphe 1bis en cas de non-conformité substantielle représente, pour une micro-entreprise artisanale, un risque financier susceptible de compromettre la poursuite même de son activité.

Cette situation crée une asymétrie manifeste par rapport aux grandes entreprises, dont les capacités financières permettent d'absorber beaucoup plus aisément de telles sanctions.

La Chambre des Métiers estime dès lors que l'exigence de proportionnalité consacrée par le règlement (l'article 74 du même règlement impose que les sanctions nationales soient proportionnées) plaide en faveur d'une modulation du régime de sanctions tenant compte de la taille et de la capacité économique réelle de l'entreprise concernée.

2.4. Sanctions pénales et principe non bis in idem (article 6 et amendement n°2)

Le Conseil d'État avait soulevé une opposition formelle à l'encontre de l'article 6 du projet de loi en raison du risque de violation du principe non bis in idem⁴, certains faits étant susceptibles de faire l'objet à la fois de sanctions administratives au titre de l'article 17 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS et de sanctions pénales sur le fondement de l'article 19 de cette même loi.

L'amendement n° 2 du 18 mai 2026 entend répondre à cette opposition en abrogeant le paragraphe 1er de l'article 19 (sanction pénale) et en disposant dans le nouveau paragraphe 1bis de l'article 17 sous forme de sanction administrative.

À la suite de cette modification, le champ des sanctions pénales prévues à l'article 19 se trouve désormais circonscrit :

- au paragraphe 2, qui prévoit une amende de 251 euros à 1 000 000 euros et/ou une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans ;
- au paragraphe 2bis, visant, d'une part, les violations de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1781 et, d'autre part, le non-respect d'une injonction émise par l'ILNAS (voir amendement n° 3 du 20 mai 2026) et qui prévoit une exclusion temporaire des marchés publics.

La Chambre des Métiers prend note de cette modification.

2.5. Exclusion temporaire des marchés publics (article 6 et amendement n° 3)

Le paragraphe 2bis de l'article 19, tel que reformulé par l'amendement n° 3 du 18 mai 2026, prévoit l'exclusion temporaire (maximum 12 mois) des procédures de passation de marchés publics. Cette sanction est désormais conditionnée à deux conditions cumulatives :

- D'une part, une violation d'une disposition du règlement (UE) 2024/1781 ;
- D'autre part, le non-respect d'une décision prise en application de l'article 13, paragraphe 2 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS — c'est-à-dire le refus de se conformer à une injonction de l'ILNAS.

La Chambre des Métiers salue cette évolution ; il ne suffit plus d'avoir violé une disposition du règlement pour être exclu des marchés publics — encore faut-il avoir refusé de se conformer à une injonction de l'autorité de surveillance. Cette double condition apporte une protection supplémentaire aux entrepreneurs de bonne foi.

Néanmoins, la Chambre des Métiers observe que l'exclusion des marchés publics demeure une sanction potentiellement destructrice pour les PME dont une part significative de l'activité repose sur la commande publique. La durée maximale de 12 mois d'exclusion peut, dans certains cas, mettre en péril la viabilité de l'entreprise, notamment si le marché local est dominé par des contrats publics.

La Chambre des Métiers relève que l'une des deux conditions de l'exclusion temporaire des marchés publics — la violation du règlement (UE) 2024/1781 — est libellée de façon indéterminée, sans préciser les dispositions visées. S'agissant d'une sanction pénale particulièrement lourde, prévue à l'article 19, la Chambre des Métiers estime qu'elle ne saurait être encourue pour une violation quelconque, y compris purement formelle ou

⁴ Avis du Conseil d'Etat du 27/03/2026 ; doc. parlementaire n°8664/01

documentaire, mais devrait être réservée aux manquements d'une gravité suffisante. Elle recommande dès lors de circonscrire cette sanction aux violations graves et de préciser les dispositions du règlement (UE) 2024/1781 concernées.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi et les amendements parlementaires afférents que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 10 août 2026

Pour la Chambre des Métiers

A stylized, handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Tom WIRION
Directeur Général

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, sweeping initial 'T' followed by a series of connected loops.

Tom OBERWEIS
Président