

N° 8061

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE L'ESPACE

(15.06.2023)

La commission se compose de : Mme Francine CLOSENER, Président ; M. Carlo WEBER, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Sven CLEMENT, M. Léon GLODEN, M. Charles MARGUE, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, M. Roy REDING, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 2 août 2022, le projet de loi n° 8061 portant sur les préemballages non revêtus du symbole « e » et la vente en vrac dans le secteur de la métrologie légale a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie.

Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les fiches financière et d'évaluation d'impact ainsi que le 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.

La Chambre de Commerce a publié son avis le 20 janvier 2023.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 28 février 2023.

Le 23 mars 2023, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, ci-après « la commission », a désigné son membre, Monsieur Carlo Weber, comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, suite à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat, la commission a décidé d'amender le dispositif projeté.

Le 30 mars 2023, la commission a soumis sa lettre d'amendement pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

La Chambre de Commerce a publié son avis complémentaire le 27 avril 2023.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 16 mai 2023.

Le 25 mai 2023, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et a décidé de procéder à la rédaction d'un projet de rapport.

Le 15 juin 2023, la commission a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Le Bureau luxembourgeois de métrologie de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS), a dans ses attributions, entre autres, la vérification de toutes sortes de préemballages qui sont soit fabriqués, soit mis sur le marché luxembourgeois (denrées alimentaires, boissons, cosmétiques, produits de nettoyage...). Toutefois, la réglementation fait défaut dans le cas des préemballages non-revêtus du symbole « e » ainsi qu'au niveau des conditions de la vente en vrac et de la vente de produits pré-pesés.

Le présent projet de loi a donc un double objet.

D'un côté, il vise à créer un cadre légal pour les préemballages non revêtus du symbole « e ». En effet, en ce qui concerne la confection des produits en préemballages, la réglementation en vigueur sous forme de règlement grand-ducal est une transposition pure et simple des directives européennes. Le but des directives était de créer un cadre réglementaire pour la libre circulation des biens et notamment des préemballages. Ainsi, tout préemballage conforme à la réglementation nationale transposant ces directives, peut être revêtu du symbole « e » et peut, par conséquent, être librement vendu sur tout le territoire de l'Union européenne.

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 applicable.

Dans le cas de figure contraire, le fabricant, peut, en principe, également écouler ces produits, sur le territoire national ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne, mais ne profite pas de la présomption évoquée ci-avant.

Concernant la mise sur le marché de préemballages non-revêtus du symbole « e » sur le territoire national, il n'existe actuellement aucune réglementation spécifique. Les diverses demandes adressées à l'ILNAS démontrent que ce vide juridique crée une incertitude pour les fabricants nationaux qui sont à la recherche d'un cadre réglementaire explicite, afin d'avoir des consignes précises quant à la confection de leurs préemballages en cas de non-recours au symbole « e ».

Pour cette raison et vu l'avis du Conseil d'Etat du 11 mai 2021 sur le projet de règlement grand-ducal afférent¹ jugeant insuffisante la base légale pour une prise de règlement grand-ducal, il convient de pallier ce manque pour permettre de reprendre les nouvelles dispositions visant à clarifier la confection et la présentation des différents types de préemballages non-revêtus du symbole « e » dans un règlement grand-ducal.

¹ Avis du Conseil d'Etat du 11 mai 2021 sur le 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 Etats membres relatives au préconditionnement en masse ou en volume de certains produits en préemballages.

De l'autre côté, le projet de loi introduit des dispositions spécifiques concernant les produits pré-pesés et les produits en vrac afin d'assurer un échange commercial au juste prix. Les dispositions prises sont complémentaires à celles qui sont déjà contenues au Code de la consommation, qui concerne surtout l'indication des prix.

L'adaptation de la réglementation contribuera à un renforcement de la sécurité juridique tant pour le consommateur que pour le fabricant national.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce salue l'objet du projet de loi qui consiste à combler une insuffisance en matière légale. Cependant, elle regrette l'absence d'une estimation de l'impact budgétaire du projet sur les recettes de l'ILNAS. A l'endroit de l'article 2, la Chambre de Commerce s'interroge sur le devenir des instruments de pesage en utilisation avant l'entrée en vigueur de la disposition.

Dans son avis complémentaire, la Chambre de Commerce se déclare en mesure d'approuver les amendements parlementaires et renvoie à son avis initial.

3.2) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'alinéa 1^{er} de l'article 2 ainsi que l'article 4 puisque ces dispositions ne présentent aucune plus-value normative. Il demande également, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de l'article 3, vu que la disposition ne traite pas suffisamment le cadrage normatif d'une matière réservée par la Constitution à la loi.

Dans son avis complémentaire, et suite aux amendements parlementaires, le Conseil d'Etat se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat et les décisions prises par la commission, il est renvoyé au commentaire des articles ci-après.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

La commission a tenu compte des observations d'ordre légistique exprimées par le Conseil d'Etat. Ces modifications ne seront pas commentées. Elle précise toutefois qu'en raison de ces modifications légistiques et des amendements effectués, il s'est imposé de munir les articles d'intitulés.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} regroupe les définitions de notions clefs nécessaires pour une compréhension correcte du dispositif légal.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 regroupe les dispositions réglant la vente en vrac.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de supprimer le premier alinéa de cet article, car dépourvu de valeur normative.

La commission a fait sienne cette proposition, tout en tenant compte des observations légistiques concernant ce même article. Cet exercice a impliqué quelques reformulations ponctuelles d'ordre purement rédactionnel.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 regroupe les dispositions relatives aux préemballages.

Le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à la teneur initiale de cet article qui confiait à des règlements grand-ducaux le soin de spécifier plus amplement les conditions de fabrication des préemballages et des pré-pesés ou les conditions pour la vente en vrac.

Dans son avis, la Haute Corporation rappelle le rôle du législateur dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Pour déterminer les exigences à remplir par les différents produits préemballés ou par les ventes en vrac, il ne suffit pas de renvoyer à un règlement grand-ducal.

Afin de permettre au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle et d'encadrer légalement le règlement grand-ducal projeté, la commission a repris au présent endroit les dispositions réglementaires en question. Certaines adaptations, mineures d'ordre rédactionnel se sont imposées dans ce contexte.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article 4 introduit une disposition transitoire pour la mise en service des instruments de pesage prévus à l'article 2, paragraphe 1^{er}.

Initialement, cet article déterminait l'organisme compétent pour veiller au respect de l'application du dispositif légal.

Dans son avis, le Conseil d'Etat demande que l'article 4 du texte gouvernemental soit supprimé, car sans valeur normative.

Concédant que l'exécution et le contrôle de la loi en projet font d'ores et déjà partie intégrante des missions du Bureau luxembourgeois de métrologie, la commission a supprimé le contenu initial de cet article.

En parallèle, la commission a transféré à ce même endroit l'ancien alinéa 4 de l'article 2. C'est ainsi qu'elle a fait droit à une observation légistique du Conseil d'Etat concernant cette disposition transitoire prévue initialement au niveau de l'article 2. Une légère adaptation d'ordre rédactionnel, sous forme de l'intégration d'un renvoi, s'est pourtant imposée.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8061 dans la teneur qui suit :

PROJET DE LOI

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

Art. 1^{er}. Définitions

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « préemballage » : l'ensemble d'un produit et de l'emballage individuel dans lequel il est préemballé ;
- 2° « produit préemballé » : un produit 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 produit 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 » : la vente de différents produits en quantités non-prédéfinies ;
- 5° « vente en vrac en libre-service » : 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.

Art. 2. Vente en vrac

(1) Une vente en vrac se fait au moyen d'un instrument de pesage dont l'échelon de vérification est conforme au tableau ci-dessous :

<i>Quantité nominale du produit en vrac vendu</i>	<i>Valeur maximale de l'échelon de vérification de l'instrument de pesage utilisé</i>
< 500 g	1 g
≥ 500 g < 2 kg	2 g
≥ 2 kg ≤ 10 kg	5 g

(2) Les instruments de pesage utilisés pour la vente en vrac affichent le poids de la marchandise, le prix unitaire et le prix à payer. L'instrument de pesage permet au client de voir ces indications.

(3) Tout pesage en dessous de la portée minimale, indiquée sur l'instrument de pesage, est interdite.

(4) Lors de la vente en vrac, seule la facturation du poids du produit acheté est autorisée.

(5) Tout instrument de mesure utilisé dans le cadre d'une vente en vrac en libre-service permet à l'acheteur de voir tous les détails de la transaction et permet de déduire du poids total l'emballage utilisé pour contenir le produit acheté. L'instrument fournit un récépissé, sous quelque forme que ce soit, reprenant toutes les données de la transaction.

Art. 3. Préemballages

(1) Les préemballages respectent les erreurs maximales tolérées du tableau ci-dessous.

L'erreur maximale tolérée en moins sur le contenu effectif par rapport à la quantité nominale du préemballage est fixée comme suit :

<i>Quantité nominale (Qn) en grammes ou en millilitres</i>	<i>Erreurs maximales tolérées en moins</i>	
	<i>en % de Qn</i>	<i>g ou ml</i>
1 à 50	9	-
50 à 100	-	4,5
100 à 200	4,5	-
200 à 300	-	9
300 à 500	3	-
500 à 1 000	-	15
1000 à 10 000	1,5	-
10 000 à 15 000	-	150
> 15 000	1,0	-

Les valeurs calculées en unités de masse ou de volume des erreurs maximales tolérées indiquées à l'alinéa 1^{er} en pour cent sont à arrondir par excès au dixième de gramme ou de millilitre.

Tout préemballage dont le contenu effectif varie dans le temps à cause de la nature du produit, doit être fabriqué de telle manière qu'aucun préemballage n'aura un contenu effectif qui dépasse en moins le double de l'erreur maximale tolérée sur la quantité nominale indiquée, conformément aux valeurs du tableau ci-dessus.

(2) L'indication d'une quantité nominale doit être précise et non-ambiguë. Les indications de quantité ou de volume approximatives sont interdites.

(3) Tout préemballage qui porte l'indication « min » ou « au moins » ou une indication ayant un sens identique, suivie de l'indication de la quantité, doit en chaque cas, respecter cette indication de la quantité nominale et l'erreur maximale tolérée en moins.

(4) Au cas où la quantité nominale d'un préemballage est augmentée d'une fraction de sa valeur nominale avec la mention « quantité gratuite », « quantité supplémentaire » ou expression de sens similaire, le préemballage doit contenir au moins la quantité correspondante en supplément de la quantité nominale indiquée.

(5) Lorsque la quantité nominale d'un préemballage est indiquée en un nombre de pièces que le préemballage doit contenir, cette indication doit être respectée à l'unité indiquée.

(6) La mise sur le marché d'un préemballage de même dimension et de même apparence avec une quantité nominale plus petite que celle d'un préemballage identique préexistant est interdite.

(7) Un préemballage dont le produit n'est pas visible de l'extérieur ne peut contenir un matériel autre que celui qu'il est censé contenir, de manière à induire en erreur l'acheteur quant au volume réel de produit que doit contenir ce préemballage, à moins que ce matériel ait une fonction spécifique dans la fabrication du préemballage.

Art. 4. Disposition transitoire

Les dispositions pour la mise en service des instruments de pesage de l'article 2, paragraphe 1^{er}, sont applicables après une période transitoire de six mois à partir de la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour tout nouvel instrument de pesage mis en service et utilisé pour la vente en vrac.

* * *

Luxembourg, le 15 juin 2023

Le Président
Francine CLOSENER

Le Rapporteur
Carlo WEBER