Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE et 80/232/CEE du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE du Conseil»

[COM(2004) 708 final — 2004/0248 (COD)]

(2005/C 255/06)

Le 20 décembre 2004, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 mars 2005 (rapporteuse: M^me^ SHARMA).

Lors de sa 416^ème^ session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 104 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. **Introduction**

1.1 La première législation communautaire sur les gammes de formats des produits en préemballages ([1]) date de 1975. Elle comprend une réglementation des conditions de contrôle métrologique ([2]) ainsi que des gammes de formats des liquides. Vingt ans après, dans le cadre de la quatrième phase de l'initiative de simplification de la législation du marché intérieur (SLIM-IV), une équipe composée de délégués désignés par les États membres et de représentants des parties prenantes identifiées par la Commission, a émis des recommandations sur la législation concernant les formats d'emballages ([3]):

> *«pour en réduire la complexité (quelque quarante produits ciblés, complexité de certaines gammes de valeurs, etc.), pour tenir compte de l'évolution du profil des consommateurs et de leurs préférences pendant la période transitoire et pour réagir aux réserves faites sur l'adéquation de ce type de législation. Par ailleurs, les modifications successives apportées aux directives et l'élargissement du champ d'action de celle de 1975 ont rendu problématique l'exécution de ces mesures législatives. La mise en œuvre des directives s'est révélée difficile, notamment à cause de la grande diversité des règles et des pratiques applicables aux gammes: certaines ont été rendues obligatoires (par exemple pour le vin), tandis que d'autres sont demeurées facultatives. En outre, les États membres ont conservé le droit de fixer des gammes à l'échelle nationale en raison du caractère facultatif des dispositions communautaires. La variété des règles a conduit à une compartimentation en différents marchés nationaux à l'intérieur de la Communauté européenne. De plus, l'arrivée de nouveaux formats d'emballage et de nouveaux produits (sur le marché) et leur classification dans le système de gammes existant ont eu tendance à aggraver une situation déjà confuse».*

2. **Contexte**

2.1 Dans les années 1960, au commencement de la Communauté européenne, la diversité des dispositions nationales concernant les quantités nominales ([4]) des produits en préemballages (formats des emballages/bouteilles) a constitué un frein énorme à la libre circulation des marchandises entre les États membres. C'est pourquoi ces formats ont été harmonisés grâce à la réglementation communautaire.

2.2 Cependant, il fallait éviter d'imposer ces nouvelles dispositions communautaires aux entreprises qui opéraient uniquement sur le marché national et ne prévoyaient pas d'exporter vers d'autres États membres. La réglementation d'harmonisation avait par conséquent un caractère facultatif: les États membres adoptaient les dispositions communautaires mais étaient autorisés à maintenir les règles nationales existantes pour leurs marchés nationaux. Seuls les produits conformes à la réglementation communautaire bénéficiaient de la libre circulation.

2.3 Toutefois, pour certains produits (comme le vin, les spiritueux), une harmonisation totale a été mise en place. Les formats communautaires sont devenus obligatoires pour tous les opérateurs dans ces domaines de produits et tous les formats nationaux ont été supprimés.

2.4 Au cours des dernières décennies, le secteur de l'emballage a connu de grands changements — d'ordre démographique; le nombre de ménages a diminué, la consommation de doses individuelles a augmenté et l'accroissement de la prospérité comme des exigences des consommateurs a eu pour effet d'amplifier la demande d'une très grande variété d'emballages et de produits. De plus, les super- et hypermarchés sont devenus les principaux canaux de distribution auprès des consommateurs, tandis que les changements réclamés par les consommateurs contraignent l'industrie à devenir de plus en plus innovante et compétitive sur le marché mondial.

([1]) Préemballage: emballage pour la distribution au consommateur final.

([2]) Les conditions de contrôle métrologique ont trait au contrôle de la quantité contenue dans un produit en préemballage, en vue de garantir aux consommateurs que la quantité qui leur est fournie est bien la quantité indiquée sur l'emballage.

([3]) COM(2000) 56 final, pp 9-11 et 21-22.

([4]) La quantité nominale (masse nominale ou volume nominal) de contenu d'un préemballage est la masse ou le volume indiqués sur le préemballage, c'est-à-dire la quantité de produit que le préemballage est censé contenir. Le contenu effectif du préemballage est la quantité (masse ou volume) de produit qu'il contient réellement (directive 76/211/CEE, JO L 46 du 21.2.1976).

2.5 Les éléments qui relevaient de la législation sur les formats de préemballage ont maintenant été codifiés par de nouveaux instruments juridiques relatifs à la protection du consommateur. La législation relative à la protection des consommateurs est conçue pour interdire les pratiques déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs et a mis en place, pour l'essentiel, un système cohérent et suffisant d'information des consommateurs au moyen de l'étiquetage et de la comparaison des prix par unité et, de ce fait, la législation actuelle sur les formats de préemballage donne l'impression d'être contre-productive.

2.6 Dans le cadre de la quatrième phase de l'initiative de simplification de la législation du marché intérieur (SLIM-IV), il a été demandé aux délégués désignés par les États membres et aux représentants des parties prenantes identifiées par la Commission d'examiner puis d'émettre des recommandations sur la législation concernant les formats d'emballage. Cette nécessité de réviser la législation a ensuite été renforcée lorsque la Cour européenne a jugé dans l'affaire Cidrerie Ruwet ([5]) que la «jurisprudence Cassis de Dijon» s'appliquait, déclarant que les États membres devaient accepter sur leur marché les produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre État membre, à moins qu'une telle interdiction ne vise à satisfaire une exigence impérative tenant à l'intérêt public. La Cour a laissé entendre que cela pouvait difficilement être le cas pour les formats d'emballages.

2.7 Les recommandations formulées à l'occasion de cet examen ont donné lieu à un document de travail autour duquel la DG Entreprises a organisé sur Internet, du 8 novembre 2002 au 31 janvier 2003, une consultation publique en onze langues visant les consommateurs, les producteurs et les détaillants. Par la suite, une évaluation d'impact a été réalisée et une nouvelle directive fixant les règles relatives aux quantités nominales des produits en préemballages, abrogeant les directives 75/106/CEE ([6]) et 80/232/CEE ([7]) du Conseil, et modifiant la directive 76/211/CEE ([8]) du Conseil a été mise en place.

2.8 Les principaux instruments de la protection des consommateurs sont:

La directive 2000/13 concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires (article 2), la directive 84/450/CEE relative à la publicité trompeuse (modifiée par la directive 97/55/CE afin d'y inclure la publicité comparative) qui sera modifiée par le texte COM(2003)356 final, du 18.6.2003: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, la directive 98/6/CE relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (prix au kilogramme/litre): prix à l'unité, qui sont obligatoires pour tous les produits en vente dans les supermarchés.

([5]) Affaire C-3/99, 12 octobre 2000, Cidrerie Ruwet SA contre Cidre Stassen SA et HP Bulmer Ltd.

([6]) Directive 75/106/CEE du Conseil, du 19 décembre 1974, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au préconditionnement en volume de certains liquides en préemballages.

([7]) Directive 80/232/CEE du Conseil, du 15 janvier 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux gammes de quantités nominales et de capacités nominales admises pour certains produits en préemballages.

([8]) Directive 76/211/CEE du Conseil, 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.

3. **Objectifs**

3.1 La nouvelle directive abroge la réglementation des formats et interdit aux États membres d'imposer leur propre législation sur leurs marchés nationaux si cette législation s'écarte des règles communautaires. Les seules exceptions (hormis les très petites et les grosses quantités) sont les normes communautaires qui régissent actuellement les vins et les spiritueux, le sucre blanc ainsi que le café soluble. Les aérosols constituent également une exception, et resteront régis par la législation actuelle de protection du consommateur, au titre des réglementations en matière de santé et de sécurité. Toutefois, les aérosols seront soumis à une nouvelle directive actuellement à l'examen, en suite de quoi ils quitteront le champ d'application de la directive sur les quantités nominales en matière d'emballages.

3.2 Le document actuel concerne uniquement la législation sur les «gammes de format/quantités» et non les conditions de contrôle métrologique qui feront l'objet d'une proposition ultérieure.

3.3 La proposition vise à:

— Promouvoir la compétitivité, conformément à la politique d'entreprise, en encourageant l'esprit d'entreprise, l'innovation dans les produits et les procédés;

— Faciliter l'accès aux marchés en abolissant les obstacles potentiels pouvant entraver la compétitivité sur le marché intérieur;

— Supprimer la discrimination en raison des formats nationaux que subissent les producteurs d'emballages nationaux du fait de la concurrence imposée, sur leur marché national, par la présence de formats différents qu'ils n'ont pas le droit d'utiliser;

— Bénéficier aux petites et moyennes entreprises par une réduction des coûts grâce à la réalisation d'économies d'échelle en matière de production, tant pour la consommation nationale que pour les exportations;

— Maintenir une législation garantissant un niveau élevé de protection du consommateur en interdisant les pratiques déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs;

— Offrir un meilleur choix aux consommateurs dans la mesure où les producteurs peuvent réagir immédiatement aux évolutions des goûts et des demandes des consommateurs et à s'adapter aux besoins des détaillants qui doivent optimiser la surface de rayonnage;

— Garantir un système cohérent et suffisant d'information des consommateurs au moyen de l'étiquetage. L'indication des prix au kilo ou au litre permet aux consommateurs de comparer rapidement les produits emballés sous des formats différents. Cette approche est conforme à celle de la Cour européenne de justice, qui prend pour référence le «consommateur moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé».

3.4 La réglementation environnementale en vigueur n'a pas d'effet sur les formats, de même que les formats n'ont pas d'effet sur la réglementation environnementale. La réglementation environnementale existante devrait continuer à s'appliquer et la proposition ne devrait pas empêcher la mise en œuvre intégrale et correcte du droit de l'environnement, notamment la prévention des déchets qui suppose un minimalisme en matière d'emballages.

3.5 Afin de permettre à l'industrie de s'adapter à la déréglementation, et compte tenu de la durée moyenne des cycles d'investissement pour les équipements d'emballage, un délai de vingt ans a été prévu aux fins de mise en place de la déréglementation.

4. **Observations particulières**

4.1 Les quantités nominales des produits en préemballages (le terme «nominal» se rapportant au volume déclaré, et la «quantité» désignant la quantité effective) sont uniquement déterminées par la contenance propre au format du récipient/de l'emballage. Le Comité accueille favorablement le prochain examen de la quantité métrologique (contrôle du contenu effectif) qui constitue une priorité de premier ordre pour la protection du consommateur et de l'industrie européenne.

4.2 Le CESE félicite la Commission pour sa consultation publique ainsi que pour le dialogue mené avec les parties intéressées et note que divers secteurs ont été pris en compte, dont ceux des vins et des spiritueux, du sucre et du café. La nécessité de susciter une compétitivité et une innovation accrues dans l'industrie européenne est essentielle pour la croissance et l'initiative SLIM IV contribue à cette priorité.

4.2.1 La CEPS (Confédération européenne des producteurs de spiritueux) a présenté séparément des observations à la Commission et met en évidence d'autres problèmes touchant à la protection des consommateurs, à l'indication du prix à l'unité et à l'éventuelle abolition, à vingt ans d'ici, de la législation contraignante applicable aux spiritueux, faisant remarquer à juste titre qu'il conviendrait de réexaminer le droit en la matière préalablement au délai de vingt années.

4.3 Pour l'eau minérale, la directive devrait faire clairement état d'une contenance maximale de 10 litres. Certains éléments indiquent qu'au-delà de ce volume, la qualité de l'eau minérale est susceptible de se détériorer et de présenter un risque pour la santé des consommateurs.

4.4 La nouvelle directive permet de mieux exploiter les possibilités d'innovation et facilite les études de marché ainsi que le développement qui élargiront le choix et la variété offerts aux consommateurs.

4.5 Il convient cependant de noter que l'indication du prix à l'unité ne semble pas être pratiquée unanimement dans toute l'Europe et qu'elle apparaît souvent en petits caractères au niveau du rayonnage. La taille des caractères servant à indiquer la prix à l'unité est fixée au niveau national et, dans bien des cas, elle manque toujours de clarté pour les consommateurs. Cela n'atténuera pas les difficultés rencontrées par les personnes aveugles, malvoyantes, analphabètes ou de langue maternelle étrangère, surtout lorsque celles-ci ont l'habitude d'acheter le même produit au format courant.

4.6 Les associations de consommateurs ont fait observer que certains consommateurs peuvent se trouver perplexes devant la variété excessive des formats d'emballage, et des emballages qui, pour ne pas être trompeurs stricto sensu, n'en donnent pas moins l'impression de contenir plus que ce n'est le cas en réalité. Des emballages étiquetés de manière claire et lisible, ainsi que l'indication du prix à l'unité et du format d'emballage sur les rayons, en même temps qu'un suivi permanent de la législation en matière d'emballages trompeurs, permettront de remédier à ce problème. Il conviendrait aussi de mettre davantage l'accent sur la nécessité de prendre des mesures immédiates en cas d'infraction au droit de la protection des consommateurs ou en cas de carence de ce droit. La directive doit insister de manière plus prononcée sur ces problèmes qui doivent, en outre, être examinés dans la perspective de la révision de la quantité métrologique.

4.7 Les associations de consommateurs redoutent fortement que la dérégulation des formats ne permette, sous le prétexte de nouveaux formats d'emballage, d'imposer plus facilement une hausse de prix des produits, à l'instar de l'introduction de l'Euro (Eurozone) et du passage au système métrique (UK). Le Comité demande donc que, dans le cadre des procédures de contrôle internes, lors de la collecte de données statistiques, les modifications de format des produits soient rapportées à tout changement du prix à l'unité de ces produits.

4.8 Bien que la directive ne soit pas affectée par la législation environnementale en vigueur, il est probable que la multiplication des petits formats aura pour effet l'augmentation du volume des emballages, et que de plus grandes quantités de déchets d'emballages seront ainsi produites.

4.9 Il est impératif que les objectifs de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages soient atteints, indépendamment de la présence ou de l'absence d'une réglementation des formats. Ce message doit être transmis à l'ensemble des États membres et du secteur industriel, en même temps que l'on incite clairement les consommateurs à exiger des détaillants la réduction des emballages.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND