

Projet de règlement grand-ducal

instaurant les formes d'expression complémentaires de la valeur énergétique et des quantités de nutriments (NUTRI-SCORE)

Avis du Conseil d'État

(19 janvier 2021)

Par dépêche du 28 juillet 2020, 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 la ministre de la Protection des consommateurs.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 16 novembre 2020.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Une entrevue avec les représentants du Ministère de la protection des consommateurs a eu lieu en date du 24 septembre 2020.

Par ailleurs, le Conseil d'État a eu un échange de lettres avec la Ministre de la Protection des consommateurs. Une première lettre du Conseil d'État datée du 25 novembre 2020 au sujet de l'utilisation par les entreprises ayant leur siège social au Grand-Duché de Luxembourg d'un logo similaire au logo Nutri-Score suite à l'adoption du futur règlement grand-ducal a connu une réponse de la part de la Ministre en date du 8 décembre 2020.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, le règlement grand-ducal en projet sous examen a pour objet de permettre aux exploitants du secteur alimentaire d'utiliser sur base volontaire le système nutritionnel « Nutri-Score » qui a été conçu par Santé publique France.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs se basent sur les explications de la Commission européenne que celle-ci a fournies lors d'une réunion conjointe d'un groupe de travail du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et du

groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale¹ pour fonder le règlement grand-ducal en projet sur l'article 36 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission.

Le Conseil d'État comprend encore que le logo « Nutri-Score » doit être adopté en droit national en vertu de l'article 23² du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires. En effet, la Commission européenne a considéré dans une deuxième réunion conjointe d'un groupe de travail du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et du groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale que lorsque le système nutritionnel renseigne un message positif celui-ci remplit toutes les conditions de la définition de la notion d'« allégation nutritionnelle » telle que prévue à l'article 2, paragraphe 2, point 4, du règlement (CE) n° 1924/2006 de sorte que le système « Nutri-Score » ne peut conformément à l'article 23 être utilisé sur le territoire d'un État membre que lorsque celui-ci l'a adopté.

Le Conseil d'État constate que les auteurs indiquent comme bases légales nationales la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, sans pour autant préciser les articles sur lesquels se fonde le futur règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État tient à signaler que la protection de la santé (article 11, paragraphe 5, de la Constitution) constitue une matière réservée à la loi formelle. Ainsi, les règlements grand-ducaux pris en cette matière ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. En subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, modifié par la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution dans ces matières. Dans une telle matière, le pouvoir réglementaire grand-ducal est dès lors soumis à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. Une disposition répondant à ces exigences fait toutefois défaut dans la loi précitée du 28 juillet 2018. La seule disposition dans la loi précitée du 28 juillet 2018 qui assortit

¹ *Minutes of the Joint meeting on front-of-pack nutrition labelling between Working Group of the Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed - Regulation (EU) No 1169/2011 on the provision of food information to consumers (FIC) & Advisory Group on the Food chain, Animal and Plant Health*, datées du 23 avril 2018, page 3.

² Article 23, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1924/2006 dispose ce qui suit : « Si un État membre estime nécessaire d'adopter une nouvelle législation, il notifie à la Commission et aux autres États membres les mesures envisagées, en précisant les motifs qui les justifient. »

de peines certaines dispositions du règlement (UE) n° 1169/2011 ne saurait constituer une base valable répondant aux exigences constitutionnelles de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

En ce qui concerne la loi précitée du 25 septembre 1953, celle-ci comporte une disposition particulière en son article 2, point 1°, qui dispose ce qui suit : « Des règlements d'administration publique, qui peuvent déroger à des dispositions légales ou réglementaires qui régissent la présente matière, détermineront les dispositions propres à réglementer, surveiller et même interdire 1° la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution des objets énumérés à l'article 1^{er} et des denrées alimentaires ». Or, tel que soulevé ci-avant, dans une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. Le Conseil d'État tient toutefois à relever que, d'après l'arrêt n°114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, les principes et points essentiels ne doivent pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale. En l'espèce, il peut être considéré que l'article 36 du règlement (UE) n° 1169/2011 encadre à titre complémentaire la matière en question. Il en résulte que le futur règlement grand-ducal peut valablement trouver son fondement légal dans les dispositions combinées des articles 2, point 1°, de la loi précitée du 25 septembre 1953 et 36 du règlement (UE) n° 1169/2011.

Examen des textes

Intitulé

Le Conseil d'État tient à signaler que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis n'est pas en phase avec l'article 36 du règlement (UE) n° 1169/2011, qui sert de fondement au règlement grand-ducal en projet, en ce que l'intitulé se réfère aux « formes d'expression complémentaires de la valeur énergétique et des quantités de nutriments », termes consacrés par l'article 35 dudit règlement. Partant, le Conseil d'État demande de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal relatif au logo Nutri-Score ».

Article 1^{er}

L'article sous avis prévoit que « Le présent règlement grand-ducal établit les règles relatives à l'utilisation du logo « Nutri-Score » qui a fait l'objet d'un dépôt européen auprès de l'EUIPO (Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle) et en fixe les conditions d'utilisation. Le « Nutri-Score » est un logo utilisé de façon volontaire par les établissements alimentaires et portant une information nutritionnelle sur les denrées. »

Le Conseil d'État tient à signaler que la première phrase se limitant à décrire l'objet du futur règlement grand-ducal est dépourvue de plus-value normative et est, dès lors, à supprimer.

Par ailleurs, il convient de relever que le texte n'établit ni les règles relatives à l'utilisation du logo « Nutri-Score » ni en fixe les conditions d'utilisation, mais se borne à renvoyer, à l'article 2 du texte sous examen, au « règlement d'usage » du logo « Nutri-Score ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'article 2.

Article 2

L'article sous examen se réfère au « règlement d'usage » du logo « Nutri-Score ». Ce règlement n'est toutefois pas autrement défini dans le texte du projet sous examen.

Dans le commentaire, les auteurs précisent qu'il s'agit du « règlement d'usage Nutri-score mis en place par les titulaires de la marque (Santé publique France) ».

Or, le Conseil d'État se doit de rappeler que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes qui sont visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence, ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois³.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Cette observation vaut également pour l'intitulé.

³ Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C ; Avis du Conseil d'État du 19 janvier 2016 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne (doc. parl. n° 68851, p. 3) ; Avis du Conseil d'État du 24 janvier 2017 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 29 avril 2011 portant application de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé doit refléter fidèlement et complètement le contenu du projet de règlement grand-ducal sous examen. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal relatif à l'utilisation du logo « Nutri-Score » ».

Subsidiairement, il convient de noter que le terme « NUTRI-SCORE » prend une majuscule aux seules lettres « n » et « s ».

Préambule

Au premier visa, il convient de remplacer le point final par un point-virgule.

Les actes sont indiqués au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes. Partant, les visas relatifs aux lois nationales sont à faire figurer après les visas relatifs aux règlements européens.

En ce qui concerne les deuxième et troisième visas, le Conseil d'État tient à relever que les termes « Règlement » et « Directive » s'écrivent avec une lettre initiale minuscule.

En ce qui concerne le troisième visa, le Conseil d'État tient à signaler que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient d'écrire :

« règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission ».

Toujours au troisième visa, il y a lieu d'écrire *in fine* « , et notamment son article [...] ; ».

Au quatrième visa, il convient de remplacer le terme « dans » par les termes « et notamment ».

Au sixième visa, il faut écrire « Notre Conseil d'État entendu ».

Article 1^{er}

À la première phrase, il est recommandé de faire abstraction du sigle « EUIPO ».

À la deuxième phrase, il convient de remplacer le terme « alimentaires » par les termes « du secteur alimentaire ».

Article 2

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 ». Partant, il convient d'écrire :

« **Art. 2.** Le logo « Nutri-Score » est utilisé conformément aux modalités fixées dans son règlement d'usage ».

Article 3

Il convient d'insérer le terme « logo » avant le terme « Nutri-Score ».

Le Conseil d'État tient à signaler que la formule « la ou les » est à écarter, pour écrire « les marques concernées ».

Article 4

Il y a lieu de compléter les termes « Journal officiel » par les termes « du Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 5

À la formule exécutoire, il convient de remplacer les termes « Le ministre » par ceux de « Notre ministre », en ayant recours au pronom possessif qui désigne le Grand-Duc. Par ailleurs, il y a lieu de remplacer le terme « sous » par le terme « dans ». En outre, il y a lieu de compléter la formule exécutoire par la disposition consacrée en la matière prévoyant la publication du règlement en projet sous avis au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Au vu des développements qui précèdent, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 5.** Notre ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement ~~grand-ducal~~ qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 janvier 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu