

Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998
concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux
minérales naturelles**

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2022)

Par dépêche du 28 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du 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, une note à l'attention du Gouvernement, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte coordonné du règlement grand-ducal que le projet sous rubrique tend à modifier, le texte de la directive (UE) 2009/54 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles ainsi qu'un tableau de correspondance entre la directive précitée et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Les avis du Collège médical, du Conseil supérieur de certaines professions de santé et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 18 février, 9 mars et 11 mai 2022.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de transposer la directive 2009/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à l'exploitation et à la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles. Ladite directive a abrogé la directive 80/777/CE du Conseil du 15 juillet 1980 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles qui a été transposée par le règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998 concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles que le projet de règlement grand-ducal sous avis tend à modifier.

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

traitée par le projet de règlement grand-ducal relève d'une matière réservée à la loi, en l'occurrence la protection de la santé (article 11, paragraphe 5, de la Constitution). 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. 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 les articles 9, 11 et 15¹ de la directive 2009/54/CE encadrent 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 9, 11 et 15 de la directive 2009/54/CE².

Examen des articles

Article 1^{er}

Points 1° à 3°

Sans observation.

Point 4°

Le point sous examen vise à modifier la désignation des compétences gouvernementales afin de les rendre conformes à l'arrêté grand-ducal du

¹ Sont énumérés les seuls articles qui sont transposés par le projet de règlement grand-ducal sous avis pour la première fois et dont les articles correspondants de la directive 80/777/CE n'ont pas déjà été transposés auparavant par le règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier.

² Cette observation s'inspire de celle formulée aux considérations générales de l'avis portant sur le projet de règlement grand-ducal n° 60.305 instaurant les formes d'expression complémentaires de la valeur énergétique et des quantités de nutriments (NUTRI-SCORE).

28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Le point sous examen vise entre autres à remplacer le ministre de l'Environnement par le ministre ayant la « Gestion de l'eau » dans ses attributions. Or, la « Gestion de l'eau » ne figure pas parmi les compétences ministérielles relevant du Ministère de l'environnement en vertu de l'arrêté grand-ducal précité du 28 mai 2019, mais l'« Administration de la gestion de l'eau » tombe sous la tutelle du Ministère de l'environnement. Partant, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « la Gestion de l'eau » par les termes « l'Administration de la gestion de l'eau ».

Points 5° et 6°

Sans observation

Point 7°

Le point sous examen a pour objet d'insérer une lettre d) à l'article 10, paragraphe 2, du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998 et met en œuvre, selon les auteurs, le paragraphe 3 de l'article 9 de la directive 2009/54/CE qui dispose ce qui suit :

« Les États membres peuvent arrêter des dispositions particulières concernant des indications, tant sur les emballages ou étiquettes que dans la publicité, relatives au caractère approprié d'une eau minérale naturelle pour l'alimentation des nourrissons. Ces dispositions peuvent concerner également les propriétés de l'eau qui conditionnent l'utilisation desdites indications.

Les États membres qui ont l'intention d'arrêter de telles dispositions en informent préalablement les autres États membres et la Commission. »

Or, l'article 9, paragraphe 3, alinéa 2, est une disposition qui ne concerne que les relations entre les États membres et la Commission européenne. À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe elles ne doivent pas être transposées³. Partant, la première partie de phrase de la lettre d), alinéa 1^{er}, qui prévoit qu'« [e]n informant préalablement les autres États membres et la Commission, » est à supprimer.

S'ajoute à cela que le point 14° du règlement grand-ducal en projet vise à modifier l'annexe III du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998 en y déterminant les critères à respecter par la mention « convient pour la préparation des aliments des nourrissons », de sorte qu'une disposition particulière concernant des indications, tant sur les emballages ou étiquettes que dans la publicité, relatives au caractère approprié d'une eau minérale naturelle pour l'alimentation des nourrissons, est déjà prise dans le cadre du projet de règlement grand-ducal sous examen. Il en résulte que le ministre ayant la Santé dans ses attributions, qui de toute manière ne saurait arrêter des normes juridiques générales et impersonnelles en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce pouvoir étant réservé au Grand-Duc, n'a plus besoin de prendre une quelconque disposition particulière.

Quant à l'alinéa 2, celui-ci est superfétatoire en ce que l'article 10, paragraphe 2, lettre b) prévoit déjà que les mentions figurant à l'annexe III sont autorisées, dont fait notamment partie la mention « convient pour la

³ CJUE, arrêt du 20 novembre 2003, *Commission c. République française*, aff. C-296/01, points 92, et du 28 avril 2005, *Commission c. Italie*, aff. C-410/03, point 38.

préparation des aliments des nourrissons », pour autant que soient respectés les correspondants qui y sont fixés ou, en leur absence, les critères fixés par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Si les auteurs suivent le Conseil d'État dans sa proposition de suppression de l'alinéa 1^{er} de la lettre d), l'alinéa 3 devra être modifié en conséquence. Le texte pourrait alors être reformulé comme suit : « Sans préjudice du règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, la mention « convient pour la préparation des aliments des nourrissons » est autorisée dans l'étiquetage et la publicité des eaux minérales de source pour autant que soient respectés les critères visés à l'article 10, paragraphe 2, point b). »

Point 8°

Sans observation.

Point 9°

Le Conseil d'État tient à signaler qu'il est juridiquement contestable de recopier dans des textes nationaux des dispositions de directives qui se limitent à déterminer la méthode suivant laquelle la Commission européenne exerce ses compétences, comme en l'occurrence les mesures arrêtées par celle-ci en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2009/54/CE. Le Conseil d'État considère que la disposition de l'article 12 du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998 doit être abrogée. Le point 9° est dès lors à reformuler comme suit :

« 9° L'article 12 est abrogé ».

Point 10°

Le point sous examen vise à remplacer l'article 13 du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998. Le Conseil d'État constate que le dernier bout de phrase de cet article dispose que le ministre ayant la Santé dans ses attributions « communique les motifs inhérents à cette décision à la Commission ainsi qu'à tous les États membres ». À cet égard, il est rappelé que la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe une disposition qui ne concerne que les relations entre les États membres et la Commission européenne ne doit pas être transposée⁴. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer les termes « et communique les motifs inhérents à cette décision à la Commission ainsi qu'à tous les États membres ».

Point 11°

Sans observation.

⁴ CJUE, arrêt du 20 novembre 2003, *Commission c. République française*, aff. C-296/01, points 92, et du 28 avril 2005, *Commission c. Italie*, aff. C-410/03, point 38.

Point 12°

Le Conseil d'État note que l'article 14 du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998 contient des dispositions pénales. Partant, il y a lieu de compléter la formule exécutoire du règlement grand-ducal précité par le ministre ayant la Justice dans ses attributions et de modifier le point 12° du règlement grand-ducal en projet en ce sens.

Point 13°

L'article sous examen vise à remplacer à l'annexe II, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les termes « du ministère de la Santé et du ministère de l'Environnement » par les termes « du ministre ayant la Santé dans ses attributions et du ministre ayant l'Administration de la gestion de l'eau dans ses attributions ». Selon le commentaire portant sur l'article sous examen « la désignation des départements ministériels a été adoptée selon l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères ». Or, dans la mesure où l'annexe II, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, vise les services compétents du ministère de la Santé et du ministère de l'Environnement et non pas les services compétents du ministre de la Santé et du ministre de l'Environnement, une modification du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, s'avère inutile. S'ajoute à cela que le libellé du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, dans sa teneur initiale, est plus approprié en ce qu'il vise les « services du ministère » et non pas les « services du ministre ».

Point 14°

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen porte sur l'exécution du futur règlement grand-ducal et prévoit que le ministre ayant la Santé dans ses attributions ainsi que le ministre ayant la Sécurité alimentaire dans ses attributions sont chargés de l'exécution du futur règlement grand-ducal. À la lecture du règlement grand-ducal en projet, il peut cependant être constaté que celui-ci attribue également des compétences au ministre ayant l'Administration de la Gestion de l'eau dans ses attributions. Partant, il y a lieu d'ajouter ce ministre.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Il est renvoyé à la proposition de restructuration figurant *in fine* du présent avis.

Le Conseil d'État signale que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Préambule

Dans la mesure où les avis du Collège médical et du Conseil supérieur de certaines professions de santé ne sont pas prescrits par un texte hiérarchiquement supérieur, il y a lieu de faire abstraction de la mention de ces avis, étant donné qu'elle alourdit inutilement la lecture du préambule et induit en erreur sur la vraie nature de ces consultations. Il pourrait en effet être déduit, à tort, de leur mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à ces consultations lors d'une modification ultérieure. Partant, les troisième et quatrième visas relatifs aux avis du Collège médical et du Conseil supérieur de certaines professions de santé sont à supprimer.

Le cinquième visa relatif aux avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Notre Ministre de la Protection des consommateurs » et « Gouvernement en conseil ».

Article 1^{er}

L'intitulé d'article et le trait d'union précédant celui-ci sont à supprimer.

À la phrase liminaire, il y a lieu d'accorder le terme « modifiée » au genre masculin.

Au point 3°, il convient de remplacer le terme « tiret » par les termes « troisième tiret nouveau ».

Au point 4°, il convient d'écrire « ministres ayant respectivement la Santé et [...] dans leurs attributions ».

Au point 6°, il faut insérer une virgule avant les termes « les mots ».

Au point 7°, à l'article 10, paragraphe 2, lettre d), alinéa 3, du règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998 concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer le terme « d) » en écrivant « les dispositions de la présente lettre sont aussi applicables aux eaux de source ».

Au point 9°, à l'article 12, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 2 ».

Au point 10°, à l'article 13, du règlement grand-ducal précité du 24 mai 1998, dans sa teneur proposée, il est signalé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour le point 12°. Par ailleurs, il faut insérer le terme « de »

avant les termes « plusieurs États membres ».

En ce qui concerne le point 14°, le Conseil d'État signale qu'il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte à modifier et d'en préciser dans un deuxième la disposition visée. Mieux vaut regrouper dans un seul liminaire la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celui-ci. Il est renvoyé à la proposition de restructuration figurant *in fine* du présent avis. Par ailleurs, il convient de supprimer la virgule avant le terme « libellé » et de terminer le point sous revue par un point final.

Article 2

L'intitulé d'article est à omettre.

Suit la proposition de restructuration du règlement grand-ducal en projet sous avis :

« Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998 concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles »

Art. 1^{er}. L'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998 concernant l'exploitation et la mise dans le commerce des eaux minérales naturelles est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « [...] » sont remplacés par ceux de « [...] ».

2° Au paragraphe 2, [...].

3° Le paragraphe 3 [...].

[...]

Art. 4. L'article 10 du même règlement est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 2, lettres b) et c), les mots [...].

2° Le paragraphe 2 est complété par la lettre d) suivante : « [...] ».

[...]

Art. 12. Notre ministre ayant la Santé dans ses attributions [...] »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 15 juillet 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz