

**Projet de règlement grand-ducal**

**concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge**

**Avis du Conseil d'État**

(25 juin 2024)

Par dépêche du 20 février 2023, 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 le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte de la directive 2006/125/CE de la Commission du 5 décembre 2006 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge à transposer et un tableau de concordance entre la directive et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 juin 2023.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à transposer la directive 2006/125/CE de la Commission du 5 décembre 2006 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge (version codifiée), qu'il retranscrit fidèlement.

Le règlement grand-ducal sous avis abroge le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et enfants en bas âge, adopté, ainsi que chacune de ses modifications, sur le fondement de l'urgence.

La préparation à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge relèvent de la protection de la santé<sup>1</sup>, érigée en matière réservée à la loi par l'article 34 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour sur le projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés

<sup>1</sup> Voir considérant 15 du règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids : « L'expérience a montré que les dispositions établies par les directives 1999/21/CE, 2006/125/CE et 2006/141/CE assurent de manière satisfaisante la libre circulation de ces catégories de denrées alimentaires, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé publique ».

à entrer en contact avec des denrées alimentaires<sup>2</sup> selon lequel, dans sa teneur actuellement envisagée, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, du projet de loi, censé servir de base légale au règlement grand-ducal en projet, est à considérer comme non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution. Par conséquent, le règlement grand-ducal en projet risque, par ricochet, d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il est procédé aux développements et à l'examen des articles qui s'ensuivent.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi précité entend prévoir, une sanction en cas de non-respect des dispositions des règlements grand-ducaux pris sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7. Il revient au règlement grand-ducal sous examen d'assortir les dispositions claires et précises de la directive 2006/125/CE précitée, comportant des faits susceptibles de constituer une infraction, des peines prévues par la loi. À défaut d'un article précisant les dispositions susceptibles d'être érigées en infraction, toute disposition du projet de règlement grand-ducal serait assortie de la peine prévue par la loi, même les articles qui ne comportent pas de faits répréhensibles, comme, par exemple, les articles 1<sup>er</sup> et 2, ce qui ne serait pas en phase avec le principe de spécification des incriminations. Le Conseil d'État demande dès lors de compléter le dispositif en y ajoutant un tel article.

Au niveau des peines, le Conseil d'État se doit de relever que certaines des obligations prévues au règlement grand-ducal en projet présentent un enjeu en matière de santé humaine, alors que l'article 17 du projet de loi précité ne les sanctionne que d'une peine contraventionnelle. Il en est ainsi par exemple de l'article 6 qui impose que les préparations et aliments pour bébé « ne contiennent aucune substance dans des proportions susceptibles de nuire à la santé des nourrissons et des enfants en bas âge » ne se trouve pénalement sanctionnée que d'une amende maximale de 2 000 euros. Le Conseil d'État estime dès lors que la sanction de la violation du règlement grand-ducal en projet par la combinaison des articles 16 et 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, de la base légale ne répond pas à l'exigence de dissuasion et de proportionnalité des peines requise par le droit de l'Union européenne. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son avis du même jour relatif au projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

## **Examen des articles**

### Articles 1<sup>er</sup> à 4

Sans observation.

### Articles 5 et 6

Aux articles 5, alinéa 2, et 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, le règlement grand-ducal en projet renvoie à un règlement grand-ducal la faculté de fixer certains critères. Ces dispositions sont à supprimer.

---

<sup>2</sup> doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359.

## Articles 7 à 9

Sans observation.

## Annexe 1

Au point 7, en ce qui concerne la teneur maximale pour 100 kilocalories de calcium, le Conseil d'État demande que la teneur erronée de « 80/100/100 » soit remplacée par « 80/180/100 », conformément aux exigences de la directive 2006/125/CE précitée.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

### Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation.

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui de la loi ou du règlement destinés à établir les mesures d'application nationales prescrites par ces règlements. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. En procédant ainsi, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

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 ».

Le Conseil d'État signale qu'il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les énumérations.

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 ».

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

### Préambule

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Par ailleurs, la virgule après les lettres « er » n'est pas à faire figurer en exposant.

Au deuxième visa, il y a lieu de remplacer les termes « 16 février 1996 » par ceux de « 5 décembre 2006 ».

Le troisième visa relatif aux avis 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.

### Article 1<sup>er</sup>

À la lettre a), sous i) et ii), il est signalé que, conformément à l'observation générale formulée ci-avant, les termes « ou doivent être » sont à omettre.

### Article 2

Les définitions sont à présenter la manière suivante :

« **Art. 2.** Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° « ... » : ... ;

2° « ... » : ... ;

3° « ... » : ... ;

[...]. »

À la lettre c), et conformément aux observations générales ci-avant, il faut écrire « règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, tel que modifié ». En outre, et à l'instar du règlement (CE) n° 1107/2009 précité, il convient d'ajouter une parenthèse fermante après les termes « point 1 ».

### Article 6

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il convient de remplacer le terme « seront » par le terme « sont ».

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est renvoyé à l'observation générale relative à la citation des actes, de sorte qu'il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « produits phytopharmaceutiques ».

## Article 7

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il faut 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, tel que modifié ».

Au paragraphe 2, lettre a), il est relevé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. En outre, conformément à l'observation générale afférente ci-avant, 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 ».

## Article 9

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

### **« Art. 9. Formule exécutoire**

Le ministre ayant la Politique de l'alimentation dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

## Annexe I

Au point 1, alinéa 1<sup>er</sup>, la formule « d'une ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par ailleurs, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. La deuxième observation vaut également pour l'alinéa 2.

Au point 5.1., le Conseil d'État demande d'omettre les tirets et de présenter la disposition sous la forme de deux phrases distinctes.

Au point 7, il est signalé qu'il est préférable d'entourer de parenthèses les numéros en exposant relatifs aux notes de bas de page, ceci à l'instar de la directive 2006/125/CE de la Commission du 5 décembre 2006 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge.

## Annexe II

Au point 6, les numéros relatifs aux notes de bas de page, entourés de parenthèses, sont à faire figurer en exposant, ceci à l'instar de la directive 2006/125/CE de la Commission du 5 décembre 2006 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge. Par ailleurs, en ce qui concerne la « Vitamine C », il y a lieu d'ajouter, pour ce qui est de la teneur maximale pour 100 kcal, une barre oblique avant le chiffre « 125 ».

Toujours au point 6, la troisième note de bas de page est à terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes