

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires

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 ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 20 février et 20 juin 2023.

Considérations générales

Au niveau européen, les compléments alimentaires sont soumis à la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les compléments alimentaires. La directive 2002/46/CE précitée a été fidèlement retranscrite en droit national par le règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires, pris sur le fondement de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels. Le règlement grand-ducal précité du 11 décembre 2003 ainsi que ses modifications successives ont été pris sur le fondement de l'urgence.

Le règlement grand-ducal en projet vise à modifier le règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires, afin de refléter la compétence nouvelle du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions en la matière (et non plus celle du ministre ayant la Santé dans ses attributions) ainsi que la compétence de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire créée par une loi du 8 septembre 2022¹. En son article 1^{er}, point 12^o, le règlement grand-ducal en projet modifie l'annexe I du règlement grand-ducal précité du 11 décembre 2003 afin d'adapter les limites d'apport journalier maximal de certaines vitamines pouvant être utilisées dans la fabrication de compléments alimentaires². L'annexe II du règlement grand-ducal précité du

¹ Loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire.

² Si les vitamines pouvant figurer dans les compléments alimentaires sont limitativement énumérées par la directive, les limites de composition sont définies par les États membres.

11 décembre 2003 se trouve également modifiée conformément aux modifications de la directive 2002/46/CE.

L'article 1^{er}, paragraphe 7, du projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires³ est censé constituer la base légale nouvelle du règlement précité du 11 décembre 2003 qu'il s'agit de modifier, la base légale actuelle de ce dernier devant être abrogée par le projet de loi en question. 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 à entrer en contact avec des denrées alimentaires⁴ selon lequel, dans sa teneur actuellement envisagée, l'article 1^{er}, 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.

Dans la mesure où la quasi-intégralité des dispositions du règlement grand-ducal en projet vise à refléter les compétences nouvelles du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions et de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, telles qu'elles résultent des articles 2 et 4 du projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, une référence à ces articles est à ajouter au préambule.

Le Conseil d'État relève ensuite que le projet de loi précité prévoit en son article 16, paragraphe 1^{er}, une sanction en cas de non-respect des dispositions des règlements grand-ducaux pris sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphe 7. À défaut d'un article précisant les dispositions érigées en infraction, toute disposition du projet de règlement grand-ducal et du règlement grand-ducal à modifier serait assortie de la peine prévue par la loi, même les articles qui ne comportent pas de faits répréhensibles, 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 du règlement grand-ducal à modifier 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 à modifier 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 5, paragraphe 2, du règlement grand-ducal à modifier qui impose le respect de limites supérieures de sécurité pour les quantités maximales de vitamines et de minéraux présentes dans les compléments. Le non-respect de cette disposition ne se trouve pénalement sanctionné 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 à modifier par la combinaison des articles 16 et 1^{er}, 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

³ Projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359)

⁴ doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359

denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au point 11^o, les auteurs entendent refléter le changement d'attribution des compétences ministérielles au niveau de la formule exécutoire du règlement grand-ducal à modifier. Du fait que chaque règlement grand-ducal possède sa propre formule exécutoire, celle-ci ne devrait pas être modifiée, même en cas de changement de compétences ou de désignation de la fonction d'un membre du Gouvernement. D'un point de vue juridique, une telle modification est en effet superfétatoire, étant donné qu'une nouvelle organisation du Gouvernement par le Grand-Duc modifie de plein droit les dispositions réglementaires contraires, y compris la formule exécutoire. Le point 11^o est par conséquent à supprimer. Subsidiairement, il y a lieu d'écrire « chacun en ce qui le concerne ».

Article 2

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} 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

En ce qui concerne la structure du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État formule les observations suivantes :

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. Lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article, il est indiqué de les regrouper sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o », ..., en écartant les tirets.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État formulera *in fine* du présent avis une proposition de restructuration du règlement grand-ducal en projet.

En ce qui concerne la forme du projet de règlement grand-ducal sous examen, le Conseil d'État émet les observations suivantes :

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en séparant chacun des éléments par une virgule, pour écrire, par exemple « l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire ».

Préambule

Au premier visa, la date relative à l'acte en question est à insérer une fois connue. Par ailleurs, au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas leur subdivision.

Au deuxième visa, il y a lieu de se référer à la loi en question en employant son intitulé de citation. Par ailleurs, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles 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^{er}

Aux points 2° à 12°, les termes « du même règlement » peuvent être supprimés.

Au point 3°, deuxième tiret, il y a lieu d'écrire « Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire » en toutes lettres à des fins de cohérence du dispositif.

Au point 5°, il y a lieu d'insérer les termes « , tel que modifié, » avant les termes « ci-après désigné par « règlement (UE) n° 1169/2011 » », le règlement européen auquel il est fait référence ayant fait l'objet de modifications.

Au point 7°, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Les points 9° et 10° peuvent être regroupés.

Article 2

L'intitulé d'article « Formule exécutoire » est à omettre.

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

« **Art. 1^{er}.** À l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 2003 concernant les compléments alimentaires, les termes « [...] » sont remplacés par les termes « [...] ».

Art. 2. L'article 3 du même règlement est abrogé.

Art. 3. L'article 5 du même règlement est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé par la disposition suivante :

« [...] » ;

b) L'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante :

« [...] » ;

2° Le paragraphe 4, alinéa 2, est remplacé par la disposition suivante :

« [...] » ;

Art. 4. L'article 6 du même règlement est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, [...] ;

2° Au paragraphe 3, [...] ;

Art. 5. À l'article 8, paragraphe 3, du même règlement, [...].

Art. 6. L'article 10 du même règlement est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, [...] ;

2° Au paragraphe 2, point 7, [...].

Art. 7. À l'article 10*bis* du même règlement, [...].

Art. 8. L'article 11, paragraphe 1^{er}, du même règlement, est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1^{er}, [...] ;

2° À l'alinéa 2, [...].

Art. 9. Les articles 13 et 14 du même règlement sont abrogés.

Art. 10. Les annexes du même règlement sont remplacées par les annexes du présent règlement.

Art. 11. Le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

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