

Projet de règlement grand-ducal
concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication
des denrées alimentaires et de leurs ingrédients

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Par dépêche du 22 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, les textes de la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients, à transposer, de la directive 2010/59/UE de la Commission du 26 août 2010 modifiant la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients et de la directive (UE) 2016/1855 de la Commission du 19 octobre 2016 modifiant la directive 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients ainsi qu'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 2009/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients qu'il retranscrit fidèlement.

La base légale du règlement en projet est fournie par 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 alimentaires¹.

Le quatrième considérant de la directive 2009/32/CE précitée énonce que « [l]es législations concernant les solvants d'extraction destinés à être

¹ Doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359.

utilisés dans les denrées alimentaires devraient tenir compte principalement des normes relatives à la santé humaine, mais aussi, dans les limites exigées par la protection de la santé, des besoins économiques et techniques. » Les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires relèvent donc de la protection de la santé, 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 à entrer en contact avec des denrées alimentaires 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.

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. Il revient au règlement grand-ducal sous examen d'assortir les dispositions claires et précises de la directive 2009/32/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^{er} 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 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 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 1^{er} qui impose que l'utilisation d'additifs alimentaires, de vitamines et d'autres additifs nutritionnels ne doit pas entraîner, dans les denrées alimentaires, la présence de résidus de solvants d'extraction à des teneurs dangereuses pour la santé humaine, et dont la violation 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^{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 denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Examen des articles

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis n'appelle pas d'observation quant au fond.

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

Les énumérations se font en points caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Il y a lieu d'écrire « Union européenne » avec une lettre « e » initiale minuscule.

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.

Le cinquième 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. De plus, il y a lieu d'insérer le terme « de » avant les termes « la Chambre de commerce ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :
« Pour l'application du présent règlement, on entend par : ».

Article 5

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « du Parlement européen et du Conseil » avec des lettres « p » et « c » initiales majuscules. De plus, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé complet du règlement européen auquel il est fait référence, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications.

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