

Projet de règlement grand-ducal
relatif aux matériaux et objets en métal et alliage destinés à
entrer en contact avec les denrées alimentaires

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 3 juin 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.

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.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis comporte une série de règles relatives aux matériaux et objets en métal et alliage destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. Il entend mettre en œuvre la décision du Comité de Ministres Benelux du 17 octobre 2022 M (2022) 12 relative aux matériaux et objets en métal et alliage destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires. En application de l'article 6, paragraphe 2, du Traité instituant l'Union Benelux, les décisions du Comité de Ministres engagent les États membres de l'Union Benelux. Ces décisions sont juridiquement contraignantes, dans le sens où les pays du Benelux ont l'obligation de les mettre en œuvre, en ce compris en modifiant, si nécessaire, les dispositions en vigueur dans leur ordre juridique interne. L'article 1^{er} du Protocole relatif à la publication au Bulletin Benelux de certaines règles juridiques communes pour l'interprétation desquelles la Cour de Justice Benelux est compétente prévoit aussi que : « Vaut publication officielle en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas la publication au Bulletin Benelux des décisions et recommandations prises, conformément aux dispositions de l'article 19 du Traité instituant l'Union économique Benelux ainsi que des décisions et recommandations des Groupes de travail ministériels institués conformément à l'article 21 dudit Traité. »

En application de l'article 46, alinéa 2, de la Constitution, le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

Or, le projet de règlement grand-ducal sous examen relève de la protection de la santé, matière réservée à la loi par l'article 34 de la Constitution. Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

En l'occurrence, le projet de règlement grand-ducal sous revue indique comme base légale l'article 2 de la loi modifiée du 25 septembre 1953, ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, selon lequel : « 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 [...] 2° le commerce et la distribution des appareils, ustensiles, récipients et autres objets servant à la fabrication ou destinés à être mis en contact avec les denrées ou boissons alimentaires ou médicamenteuses, les objets de consommation, les produits cosmétiques et les articles de toilette. »

Le Conseil d'État rappelle que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, en matière réservée à la loi formelle, les éléments essentiels ne sont pas nécessairement déterminés exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

En l'espèce, les éléments essentiels résultent à titre complémentaire de la décision du Comité de Ministres Benelux précitée du 17 octobre 2022.

Cependant, le Conseil d'État se doit de rappeler que le projet de loi relative aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires¹ entend abroger l'article 2 de la loi précitée du 25 septembre 1953 censée fournir une base légale au règlement grand-ducal en projet. L'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8, du projet de loi, qui ne visent que l'exécution des actes de l'Union européenne, ne serait plus, dans sa teneur projetée, de nature à fournir une base légale au règlement grand-ducal en projet dans la mesure où une décision de l'Union Benelux ne saurait être assimilée à un acte de l'Union européenne. Il en résulte que la future loi en projet ne contient pas de disposition susceptible de fournir une base légale au projet de règlement grand-ducal sous revue. Dans ce cas, le règlement grand-ducal risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État relève que l'article 2 de la loi précitée du 25 septembre 1953 prévoit une sanction en cas de non-respect des dispositions des règlements grand-ducaux pris sur son fondement. Il revient au règlement grand-ducal sous examen d'assortir les dispositions claires et précises de la décision du Comité de Ministres 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, ce qui n'est pas en phase avec le principe de la spécification des incriminations. Le Conseil d'État demande dès lors de compléter le dispositif en y ajoutant un tel article.

Sous réserve des développements qui précèdent, le texte du projet de règlement grand-ducal sous revue procède à une retranscription textuelle de la décision du Comité de Ministres Benelux précitée du 17 octobre 2022 et n'appelle pas d'autre observation.

¹ Doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer systématiquement les termes « , tel que modifié » après l'intitulé complet de celui-ci.

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 ».

Préambule

Les actes sont à indiquer au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes. Par conséquent, les visas relatifs aux lois nationales sont à faire figurer après le visa relatif à la décision du Comité de Ministres Benelux.

Aux deuxième et troisième visas, 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.

Au deuxième visa, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires ».

Au troisième visa, l'acronyme entre parenthèses « (« ALVA ») » est à omettre.

Au quatrième visa, il y a lieu d'écrire « décision M (2022) 12 du Comité de Ministres Benelux du 17 octobre 2022 relative aux matériaux et objets en métal et alliage destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ». Cette observation vaut également pour l'annexe, chapitre 2, alinéa 1^{er}, point 5^o.

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.

En ce qui concerne le visa relatif à la consultation du Conseil d'État, il est signalé qu'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. En l'espèce, il y a dès lors lieu d'écrire « Le Conseil d'État entendu ; ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « Aux fins de l'application du présent règlement, » par les termes « Pour l'application du présent règlement, ».

Au point 2^o, il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières, voire des alinéas, dans les énumérations.

Au point 2°, alinéa 1^{er}, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

Au point 4°, il y a lieu de viser le « règlement (CE) n° 1935/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires et abrogeant les directives 80/590/CEE et 89/109/CEE ».

Au point 9°, il est signalé qu'en ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans 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. Cette observation vaut également pour l'article 9.

Article 2

Il y a lieu de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 2. Champ d'application**

Les dispositions [...] revêtement de surface, et ~~qui~~ :

1° qui sont destinés [...] ; ou

2° qui sont déjà [...] ; ou

3° dont on peut [...]. »

Au point 3°, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « seront » par celui de « sont » et le terme « transféreront » par celui de « transfèrent ».

Article 3

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 4

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Cette observation vaut également pour l'article 5.

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « dans le chapitre 1^{er} de l'annexe du présent règlement » par les termes « à l'annexe, chapitre 1^{er}, du présent règlement ». Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2. Par analogie, cette observation vaut aussi pour l'article 7, paragraphes 1^{er} et 3, en ce qui concerne les termes « au chapitre 2 de l'annexe ». Le Conseil d'État signale encore que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Article 5

L'article sous revue est subdivisé en paragraphes qui se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3) ... Cette observation vaut également pour les articles 6 et 7.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, et conformément à l'observation générale relative à un règlement européen qui a déjà fait l'objet de modifications, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars

2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié ». Par ailleurs, il est suggéré d'insérer une virgule avant les termes « pour établir ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État relève que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, le terme « effectuées » est à accorder au genre masculin pluriel.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est signalé que les barres obliques sont à éviter dans les textes normatifs et il convient d'écrire les unités de mesure en toutes lettres. Partant, il est proposé d'écrire « milligrammes par kilogramme » et « rapport entre la surface et le volume ». Ces observations valent également pour le paragraphe 2, alinéa 2.

Article 6

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire correctement « fourni \grave{t} ».

Article 7

Aux paragraphes 1^{er} et 3, les termes « du présent règlement » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

Aux paragraphes 3 et 4, première phrase, et conformément à l'observation formulée à l'endroit de l'article 5 relative à la présentation des paragraphes, les termes « à l'alinéa 1^{er} » sont à remplacer par ceux de « au paragraphe 1^{er} ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'annexe, chapitre 2, alinéa 1^{er}, phrase liminaire.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer des exposants « ° » après les numéros des points auxquels il est fait référence, pour écrire « les points 1°, 2°, 3°, 4° et 6° ».

Article 8

À la deuxième phrase, le Conseil d'État rappelle que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Par conséquent, il convient d'écrire « règlement (UE) 2019/515 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre et abrogeant le règlement (CE) n° 764/2008 ».

Annexe

Il n'y a pas lieu de rédiger les intitulés des chapitres en lettres majuscules. Par ailleurs, le deux-points entre le numéro du chapitre et son intitulé est à remplacer par un trait d'union.

Lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Ainsi, et tenant compte des observations qui précèdent, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Limites de libération spécifique (LLS) ».

Au chapitre 1^{er}, l'intitulé du « Tableau 1 » n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Cette observation vaut également pour l'intitulé du « Tableau 2 ».

Au chapitre 1^{er}, en-dessous du « Tableau 1 », à la phrase marquée d'un astérisque, il convient de reprendre l'intitulé de l'acte tel que publié officiellement, en supprimant l'abréviation « n° » avant le numéro « 2023/915 ».

Au chapitre 1^{er}, au « Tableau 2 », neuvième ligne, deuxième colonne, il y a lieu d'écrire correctement « Thallium ».

Au chapitre 2, alinéa 1^{er}, point 5°, *in fine*, le terme « précité » est à insérer après le numéro du règlement européen dont l'intitulé complet a déjà été mentionné.

Au chapitre 2, alinéa 1^{er}, point 8°, lettre a), les lettres « s » entourées de parenthèses sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Au chapitre 2, alinéa 2, troisième phrase, les termes latins « statu quo » sont à faire figurer en caractères italiques.

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