

Proposition de loi

relative à l'information précoce du public en matière de sécurité des denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge et portant modification de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires

Avis du Conseil d'État

(13 octobre 2026)

Par dépêche du 10 février 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par le député Sven Clément.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

Considérations générales

La proposition de loi sous revue vise à rendre systématique une information « précoce » du public en cas de « soupçon raisonnable » quant à la sécurité des denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge.

Les aliments destinés aux nourrissons et enfants en bas âge font l'objet d'une réglementation européenne spécifique en ce qui concerne leur composition¹. Ils sont pour le reste soumis aux prescriptions générales du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, tel que modifié, ci-après « règlement (CE) n° 178/2002 ». La proposition de loi sous revue intervient dans des situations qui sont déjà couvertes par le règlement (CE) n° 178/2002.

Le texte sous revue entend organiser une action spéciale des pouvoirs publics en matière de denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge lorsqu'il existe un soupçon raisonnable de risque, à savoir en présence de « tout élément d'information de nature à faire penser qu'une

¹ 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 et abrogeant la directive 92/52/CEE du Conseil, les directives 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE et 2006/141/CE de la Commission, la directive 2009/39/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements (CE) n° 41/2009 et (CE) n° 953/2009 de la Commission, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) n° 609/2013 » ainsi que 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.

denrée alimentaire présente un risque pour la santé ». Le texte repose sur un double mécanisme : d'une part, un mécanisme de notification de surveillance émise par l'ALVA lorsqu'elle dispose d'éléments permettant de soupçonner raisonnablement qu'une denrée alimentaire destinée aux nourrissons et aux enfants en bas âge présente un risque pour la santé (article 3) et, d'autre part, l'obligation pour l'opérateur d'informer l'ALVA dans un délai maximal de 24 heures de l'existence d'éléments permettant de soupçonner raisonnablement qu'une denrée alimentaire qu'il met sur le marché luxembourgeois et qui est destinée aux nourrissons et aux enfants en bas âge présente un risque pour la santé (article 5).

Ce faisant, la proposition de loi sous revue intervient dans une situation couverte par le règlement (CE) n° 178/2002, et plus précisément par son article 10. Cet article impose aux pouvoirs publics de prendre des mesures appropriées pour informer la population de la nature du risque, du produit concerné et des mesures prises ou à prendre « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux peut présenter un risque pour la santé humaine ou animale ».

Plusieurs observations s'imposent à cet égard.

La mise en œuvre du règlement européen précité a été réalisée par la loi modifiée du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires. Cette loi a été abrogée par la loi du 2 avril 2026 relative aux denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. À l'instar du règlement européen qu'elle met en œuvre, la loi précitée du 2 avril 2026 ne prévoit pas de dispositions spécifiques à certaines catégories de denrées alimentaires, mais s'applique de manière générale aux denrées alimentaires, dont également ceux destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge. Le Conseil d'État estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de prévoir un second texte législatif de mise en œuvre de ce même règlement européen, qui serait distinct et autonome du premier. Des dispositions spécifiques seraient à prévoir au sein de la loi précitée du 2 avril 2026. Il est rappelé à cet égard que les renvois à la loi précitée du 28 juillet 2018 sont à actualiser au vu de son remplacement par la loi précitée du 2 avril 2026, votée et publiée après le dépôt de la proposition de loi sous revue.

Par ailleurs, si le règlement européen n'exclut pas en soi la possibilité d'individualiser les mesures à prendre pour certaines catégories d'aliments, le Conseil d'État rappelle qu'en tout état de cause, les textes nationaux de mise en œuvre ne doivent pas entraver l'applicabilité directe du règlement européen. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen des articles 2, 4 et 5.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue définit l'objet du texte sous revue comme étant celui d'organiser un système d'information précoce et systématique du public concernant les risques potentiels liés à la sécurité des denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge. Ce système d'information

précoce repose sur la notion de « soupçon raisonnable » de risque pour laquelle le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'article 2, point 4°.

Article 2

Au point 1°, le Conseil d'État demande, pour définir les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, de renvoyer au règlement (UE) n° 609/2013. En effet, le règlement délégué auquel il est renvoyé constitue un complément ponctuel au règlement (UE) n° 609/2013, qui ne contient ni de définition des « denrées alimentaires » en question ni des « préparations » ou « aliments » mentionnés au point 1°.

Le point 3° opère une confusion entre les notions de « retrait » et de « rappel », alors que les deux notions, bien que proches, sont à distinguer. Le rappel est une mesure visant à obtenir le retour d'une denrée qui a déjà été mise à la disposition du consommateur, alors que le retrait vise à empêcher la mise à disposition sur le marché d'une denrée alimentaire. Le Conseil d'État demande de s'en tenir à la terminologie claire de « retrait » et de « rappel », telle qu'employée dans la réglementation européenne, sans qu'il soit nécessaire d'introduire une définition spécifique. Le dispositif est à adapter en conséquence. Pour le surplus, le terme « officiel » est à supprimer pour être superfétatoire.

Le point 4° introduit une définition de la notion de « soupçon raisonnable », comme étant « tout élément d'information de nature à faire penser qu'une denrée alimentaire présente un risque pour la santé », cette définition large étant complétée par une énonciation d'exemples aux lettres a) à d). Il s'agit d'une définition nationale avec une terminologie propre, qui s'écarte de la terminologie du règlement (CE) n° 178/2002. En effet, ce dernier vise en son article 10 des « motifs raisonnables de soupçonner qu'une denrée alimentaire » est préjudiciable et en son article 19 des « raisons de penser qu'une denrée alimentaire [...] mise sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue pour entrave à l'applicabilité directe du règlement européen.

Article 3

L'article 3 organise la mise en œuvre d'un système d'information du public en 48 heures sous forme d'une « notification de surveillance » émise par l'ALVA.

La mise en place d'une information en moins de 48 heures en ce qui concerne les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge peut être analysée comme ressortant du pouvoir laissé aux États membres par l'article 10 du règlement (CE) n° 178/2002. Cette information peut également s'analyser en une mise en œuvre du principe de précaution prévue à l'article 7 du même règlement, même si l'article 10 du règlement (CE) n° 178/2002 n'impose pas de publication systématique à tout stade d'une enquête, se bornant à imposer des mesures appropriées à une situation donnée. La disposition sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Article 4

Le paragraphe 1^{er} oblige l'ALVA à actualiser la notification « dès qu'elle dispose d'éléments nouveaux », et au minimum tous les sept jours. Le Conseil d'État donne à considérer qu'une telle disposition est incohérente avec l'article 11 de la loi précitée du 2 avril 2026, qui, pour des mesures d'urgence et un risque avéré, impose un réexamen des mesures d'urgence sur une base initiale de 48 heures, éventuellement prolongée de 5 jours maximum. Il s'y oppose dès lors formellement pour insécurité juridique.

Le paragraphe 2 oblige l'ALVA à procéder au retrait du produit lorsque le risque est avéré. Le texte sous revue fait peser la responsabilité du retrait sur l'ALVA. Or, l'article 19 du règlement (CE) n° 178/2002, tel que par ailleurs mis en œuvre par l'article 8 de la loi précitée du 2 avril 2026, fait peser la responsabilité du retrait sur l'exploitant. Cette disposition se trouve dès lors être contraire au règlement européen, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} oblige l'opérateur d'informer l'ALVA au plus tard dans les 24 heures lorsqu'il soupçonne raisonnablement qu'une denrée alimentaire présente un risque. Une telle disposition s'avère être contraire à l'article 19 du règlement (CE) n° 178/2002 puisque ce dernier impose à l'opérateur d'engager simultanément et « immédiatement » les procédures respectives de retrait et de rappel ainsi que d'information des autorités compétentes. La portion de phrase « au plus tard dans les vingt-quatre heures » a pour effet d'allonger le principe de l'obligation « immédiate » prévue par le règlement européen, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}.

Article 6

L'article sous examen prévoit certaines garanties au bénéfice de l'opérateur qui fait l'objet d'une notification de surveillance de l'ALVA.

Le paragraphe 1^{er} pose le principe qu'une notification de surveillance ne fait pas naître, en elle seule, une présomption de faute dans le chef de l'opérateur concerné, tandis que le paragraphe 2 prévoit que « l'opérateur qui a fait l'objet de la notification de surveillance ne subit de préjudice du fait de la seule publication de cette notification ».

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État comprend que le seul fait de faire l'objet d'une notification de surveillance ne fait pas, à lui seul, présumer un dommage économique dans le chef de l'opérateur concerné. Il considère toutefois que le paragraphe 2 n'est pas clair sur la portée exacte de cette exclusion de présomption. Ainsi, il se demande si la disposition s'applique uniquement en présence d'une « mise hors de cause », les autres opérateurs pouvant bénéficier d'une présomption. Par ailleurs, le bout de phrase « dès lors qu'il a respecté ses obligations légales d'information » est inintelligible : une notification de surveillance de l'ALVA exige-t-elle toujours une information initiale de l'opérateur au sens de l'article 5 ? Or, cette lecture ne ressort pas de l'article 3 et constituerait une incohérence. Ou bien l'exclusion de présomption prévue au paragraphe 2 ne s'applique-t-elle que lorsque l'opérateur a lui-même informé l'ALVA ? Dans ce cas, le respect de « ses

obligations légales d'information » aurait pour conséquence qu'un opérateur ne saurait bénéficier d'une présomption en sa faveur. Au regard de ces incertitudes, sources d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 2.

Article 7

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 8

Le Conseil d'État rappelle que le texte sous revue intervient dans une matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution, de sorte que la loi n'offre pas un cadrage suffisant au pouvoir réglementaire lorsqu'elle prévoit les mesures qu'il peut « notamment » prendre. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, la suppression du mot « notamment ».

Article 9

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, le paragraphe en question est à supprimer.

Le paragraphe 2 est à supprimer pour être superfétatoire.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé complet de celui-ci. Ainsi, en est-il des renvois au règlement délégué (UE) 2016/127 de la Commission du 25 septembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences spécifiques en matière de composition et d'information applicables aux préparations pour nourrissons et aux préparations de suite et les exigences portant sur les informations relatives à l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge, tel que modifié et au règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, tel que modifié.

Les mentions relatives à un « État membre » sont à préciser pour viser un « État membre de l'Union européenne ».

Article 1^{er}

L'article sous examen relatif à l'objet de la proposition de loi sous avis est à supprimer, étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative. En effet, l'article sous examen vise à indiquer la portée de l'acte en question et devrait donc être relégué à l'exposé des motifs.

Article 2

Au point 1°, il y a lieu de s'assurer qu'il est fait un usage cohérent et uniforme tout au long du dispositif de la définition introduite, alors que celui-ci emploie indifféremment les mots « denrée alimentaire » ou « produit » pour désigner les « denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge ». Le dispositif est à adapter en conséquence. Par ailleurs, 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, il convient de se référer au « règlement délégué (UE) 2016/127 de la Commission du 25 septembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences spécifiques en matière de composition et d'information applicables aux préparations pour nourrissons et aux préparations de suite et les exigences portant sur les informations relatives à l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge ».

Au point 2°, lorsqu'il est fait usage de sigles ou d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par le sigle ou l'acronyme placé entre parenthèses, pour écrire « par l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA), indiquant l'existence ».

Au point 4°, lettre d), le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 5°, il convient de citer correctement la subdivision visée, en écrivant « point 3), ».

Article 3

Au paragraphe 3, point 1°, il y a lieu d'écrire « les termes » et non pas « le terme ». Cette observation vaut également pour l'article 4, paragraphe 3, deuxième phrase. Au point 2°, il convient d'ajouter un point final après les mots « enquête en cours ».

Article 6

Au paragraphe 3, il est suggéré d'écrire « aucun terme ou aucune appréciation ».

Article 7

L'article est à revoir au vu de l'abrogation de l'acte qu'il prévoit de modifier.

Aux points 1° et 2°, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents.

Article 9 (selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'insérer un article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation à formuler comme suit :

« **Art. 9.**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi

du [...] relative [...] ». »

Article 10 (selon le Conseil d'État)

L'article sous examen comporte une disposition relative à l'entrée en vigueur de la proposition de loi sous avis, ainsi qu'une disposition qui n'a pas sa place au sein des dispositions relatives à l'entrée en vigueur et qui est superfétatoire. Par conséquent, le paragraphe 2 est à supprimer et l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 13 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes