

Projet de règlement grand-ducal

concernant les caséines et caséinates destinés à l'alimentation humaine

Avis du Conseil d'État

(28 février 2017)

Par dépêche du 27 décembre 2016, 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 la ministre de la Santé.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un tableau de correspondance entre la directive à transposer et le projet de règlement grand-ducal sous avis, le texte de la directive (UE) 2015/2203 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les caséines et caséinates destinés à l'alimentation humaine et abrogeant la directive 83/417/CEE du Conseil, ainsi qu'un avis de la Chambre du commerce portant sur le projet de règlement grand-ducal susdit.

L'avis de la Chambre de l'agriculture demandé n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

D'après les auteurs, le projet de règlement grand-ducal sous avis transpose intégralement la directive (UE) 2015/2203 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative au rapprochement des législations des États membres concernant les caséines et caséinates destinés à l'alimentation humaine et abrogeant la directive 83/417/CEE du Conseil. Le Conseil d'État note que le délai de transposition de la directive (UE) 2015/2203 avait été fixé au 22 décembre 2016.

Les produits couverts par le projet de règlement grand-ducal sous avis sont destinés à être vendus d'entreprise à entreprise pour la préparation de denrées alimentaires. Les dispositions précisent dès lors les informations à fournir par les producteurs et commerçants des produits couverts pour l'étiquetage des produits finaux et ceci notamment par rapport aux substances allergènes. Si, jusqu'à présent, cette matière était couverte par la directive 83/417/CEE, il y a lieu de constater que depuis sa mise en vigueur une norme internationale pour la caséine alimentaire et produits dérivés a été adoptée par la commission du Codex alimentarius et dont la directive (UE) 2015/2203 tient compte. Par ailleurs, l'Union européenne a mis en place, depuis 1983, un ensemble de législations dans le domaine de la

sécurité alimentaire, de sorte que la directive 83/417/CEE est abrogée depuis le 22 décembre 2016.

D'après ses auteurs, le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve son fondement légal dans la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels et notamment son article 2¹. Le Conseil d'État donne à considérer que la protection de la santé et les restrictions à la liberté de commerce qui font l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis relèvent de la loi formelle, en vertu de l'article 11 de la Constitution. Le règlement en projet ne pourra dès lors, au vu de l'article 32(3) de la Constitution, intervenir que pour autant que la loi « fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises »². À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que l'article 2 de la loi précitée du 25 septembre 1953 n'est plus conforme à l'article 32(3) de la Constitution dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, ce qui affecte la base légale du règlement grand-ducal sous examen. Il n'est pas exclu que, dans le cadre d'une mise en cause du règlement grand-ducal, que ce soit au titre de l'exception d'illégalité de l'article 95 de la Constitution ou d'un recours direct en annulation, la question de la constitutionnalité de la loi soit posée.

Par ailleurs, il y a lieu de revoir le même dispositif afin de le rendre conforme au principe de la légalité des incriminations et des peines.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis est sans apport normatif et peut être supprimé. Le cas échéant, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 2

L'article sous examen reprend de la directive (UE) 2015/2203 les définitions des différents produits visés par le projet de règlement grand-ducal sous examen. Ce libellé n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

¹ **Art. 2.** 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 :

1° la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution des objets énumérés à l'article 1^{er} ;

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.

Ces règlements pourront prescrire l'apposition d'indications ou de signes propres à empêcher toute confusion ou erreur sur la nature et la provenance des matières qui peuvent être confondues avec les denrées ou substances visées à l'article 1^{er} et déterminer ces indications ou signes.

Les infractions à ces règlements seront punies d'une amende de 251 euros à 2.000 euros qui sera prononcée par le juge de police.

La confiscation des choses formant l'objet de l'infraction et de celles qui ont servi ou ont été destinées à la commettre pourra être ordonnée quand la propriété en appartient au condamné.

² Voir à cet égard l'avis du Conseil d'État n° 51.775 du 15 novembre 2016 relatif au projet de loi portant introduction d'une certification de la durabilité des logements et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (doc. parl.: 7053³).

Article 3

L'article sous revue transpose l'article 3 de la directive (UE) 2015/2203 et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

Au paragraphe 2, les auteurs prévoient que les informations requises pour la commercialisation des produits visés par le présent projet de règlement grand-ducal doivent être fournies dans une des langues officielles conformément à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Or, celle-ci ne prévoit pas le concept de « langue officielle ». C'est pourquoi, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « langues officielles » par « langues administratives ».

Article 5

L'article sous revue prévoit que le ministre peut prendre des règlements ministériels en vue de préciser les critères de pureté et les méthodes d'analyse des produits visés par le règlement en projet. Or, la délégation du Grand-Duc aux ministres à l'effet de prendre des règlements d'exécution est exclue en matière réservée à la loi (article 76, alinéa 2, de la Constitution). Partant, la disposition sous avis renvoyant à un règlement ministériel risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Dans la teneur proposé par les auteurs du projet, l'article sous examen peut être supprimé. Quant à la nature des incriminations visées, il n'apporte aucune plus-value par rapport au texte de la loi.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le renvoi à l'article 5 semble erroné et le Conseil d'État demande de le revoir.

Article 10

Sans observation.

Annexes I et II

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article et de faire abstraction du trait d'union entre le numéro de l'article et son intitulé.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Hormis le préambule et la formule exécutoire, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Préambule

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Le visa relatif à la consultation des chambres professionnelles est à adapter en fonction des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Les termes « agriculture » et « commerce » sont à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 2

La formulation « et/ou » est impropre aux textes normatifs et est dès lors à écarter.

Article 7

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 9

L'article 9 ne concerne pas l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, mais prévoit une mesure transitoire concernant les produits mis sur le marché avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet précité. L'intitulé de l'article est dès lors à modifier comme suit :

« Disposition transitoire ».

Article 10

Il y a lieu de reprendre la dénomination exacte du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, telle que figurant à l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes