

Projet de loi

relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

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 loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis du Collège vétérinaire, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 27 mars, 27 avril et 9 juin 2023.

Considérations générales

Au niveau européen, les règles fondamentales sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sont établies dans le règlement (CE) n° 178/2002¹. L'organisation des contrôles officiels tout au long de la chaîne agroalimentaire est régie par le règlement (UE) 2017/625². Au niveau national, ce règlement européen est mis en œuvre, en ce qui concerne les denrées alimentaires par la loi modifiée du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires, et en ce qui concerne les produits agricoles par la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles.

¹ 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 le « règlement (CE) n° 178/2002 ».

² 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, ci-après le « règlement (UE) 2017/625 ».

Une nouvelle administration, l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après « ALVA », a été créée par une loi du 8 septembre 2022 aux fins de réaliser les contrôles officiels tout au long de la chaîne alimentaire.

Au vu de l'exposé des motifs, la loi précitée du 28 juillet 2018 est à réviser « afin d'harmoniser les moyens coercitifs des agents avec les différentes lois sectorielles qui tombent sous le champ d'application de la loi ». Les auteurs expliquent ainsi vouloir instaurer un mécanisme de mesures administratives, combiné avec un régime d'astreintes, et entendent également instaurer un mécanisme d'avertissements taxés. L'ampleur des modifications nécessite, au vu de l'exposé des motifs, le remplacement de la loi précitée.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} définit l'objet de la loi en projet, à savoir la mise en œuvre des règles relatives aux contrôles officiels et autres activités officielles en ce qui concerne les denrées alimentaires et les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires conformément aux exigences du règlement (UE) 2017/625. Comme relevé aux considérations générales, l'objet de la loi en projet dépasse la mise en œuvre des règles européennes en matière de contrôles officiels, mais vise à la mise en œuvre de la législation alimentaire européenne. L'objet de la loi est à préciser.

Le paragraphe 2, point 1^o, entend viser toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, y compris les échanges « virtuels ». En visant les denrées et matériaux « produits, fabriqués, transformés et distribués », le point 1^o restreint le champ d'application de la loi aux denrées et matériaux pour lesquels l'ensemble de ces étapes se seraient déroulées sur le territoire national. Telle ne saurait être l'intention des auteurs, qui serait par ailleurs contraire au règlement (CE) n° 178/2002. Afin de ne pas contrevenir aux dispositions des règlements (CE) n° 178/2002 et (UE) 2017/625, il est exigé, sous peine d'opposition formelle, de viser les denrées et matériaux « produits, fabriqués, transformés ou distribués » sur le territoire national.

De la même manière, au point 3^o, l'emploi de la conjonction « et » au sein de l'énumération donne un caractère cumulatif aux critères qui y sont énumérés, conduisant à un non-sens selon lequel seuls les denrées et matériaux produits, fabriqués, transformés et distribués sur le territoire national à la fois originaires d'un autre État membre et d'un pays tiers, et destinés à être exportés seraient couverts par la loi en projet. Le Conseil d'État exige donc, sous peine d'opposition formelle, de remplacer la conjonction « et » par « ou » afin de ne pas contrevenir aux dispositions européennes qu'il s'agit de mettre en œuvre.

Le paragraphe 3 regroupe deux dispositions de nature différente. La première phrase touche à la définition de l'objectif de la loi, et la seconde à son champ d'application. À des fins de meilleure lisibilité du texte en projet, ces deux phrases sont à faire figurer dans des paragraphes distincts.

Au paragraphe 4, et afin d'éviter toute mise en œuvre incorrecte de la réglementation européenne, le Conseil d'État demande de s'en tenir aux termes employés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 178/2002 et d'énoncer que la loi en projet ne s'applique pas « à la production primaire destinée à un usage domestique privé, ni à la préparation, la manipulation et l'entreposage domestiques de denrées alimentaires à des fins de consommation domestique privée. »

Le paragraphe 5 énonce que « toute personne physique ou morale qui exerce une activité d'exploitant, [...] à titre gratuit ou onéreux » doit respecter les dispositions de la loi. Or, l'exercice d'une activité d'exploitant n'est jamais effectué à titre gratuit. La disposition est à reformuler en indiquant clairement que les personnes visées doivent respecter les prescriptions de la loi, pour les opérations découlant de leurs activités, que ces opérations soient effectuées dans un but lucratif ou non.

Le paragraphe 7 entend fournir une base légale aux règlements grand-ducaux pouvant être pris « en application des dispositions communautaires qui régissent la présente matière conformément au paragraphe 2 » de l'article sous revue. Ces dispositions communautaires touchent à la protection de la santé et à la liberté de commerce, de sorte que les règlements grand-ducaux à prendre en application de celles-ci relèvent des matières réservées à la loi par les articles 34 et 35 de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle que, dans une matière réservée à la loi, et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne, le pouvoir réglementaire grand-ducal est soumis, en vertu de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, à l'existence d'une « disposition légale particulière qui fixe, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution ». D'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle, les principes et points essentiels ne sont pas nécessairement à faire figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale. Le Conseil d'État se doit toutefois de constater que le paragraphe 2, auquel renvoie le paragraphe 7, se borne à préciser le champ d'application de la loi en projet sous revue. Le paragraphe 7 sous revue ne fournit dès lors pas un encadrement suffisant du pouvoir réglementaire du Grand-Duc conforme au prescrit constitutionnel. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 7 sous revue. Afin d'assurer la conformité de la disposition sous revue avec l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution, il pourrait être énoncé que des règlements grand-ducaux précisent, dans les limites et conditions fixées par la législation européenne, les exigences en matière de composition et d'information applicables à certaines catégories de denrées alimentaires, les exigences applicables aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, les méthodes d'analyse et de prélèvement d'échantillons pour la réalisation des contrôles officiels en matière de denrées alimentaires, les conditions d'emploi des solvants, de leur pratique de fabrication et de la teneur résiduelle acceptée dans les denrées alimentaires.

Au paragraphe 8, le Conseil d'État peut s'accommoder de ce que des « règlements grand-ducaux peuvent préciser des éléments relatifs aux questions qui ne sont pas suffisamment précisées par les règlements européens mentionnés aux paragraphes 1^{er} et 6 », dans la mesure où, comme l'énonce le commentaire de l'article, seuls des éléments techniques, et donc

moins essentiels, se trouvent visés. En revanche, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue en ce qu'elle entend fournir, dans une matière réservée, une base légale générale à de futurs règlements grand-ducaux pour la mise en œuvre de questions qui ne se trouvent pas expressément harmonisées par les règlements européens. Une telle habilitation peut avoir pour effet de créer des normes purement nationales en dehors d'un cadre européen. Cette façon de procéder heurte l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État exige dès lors la suppression des termes « ou qui ne sont pas expressément harmonisées ».

Article 2

L'article sous examen définit le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme étant l'« autorité compétente » pour les dispositions de la loi en projet, de ses règlements d'exécution, et pour l'ensemble des règlements européens visés à l'article 1^{er} de la loi en projet.

Or, pour certaines dispositions européennes à mettre en œuvre, les auteurs chargent l'ALVA de certaines missions et non directement le ministre. Par exemple, l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 178/2002 impose la notification de retrait aux « autorités compétentes ». Selon la définition introduite par l'article sous examen, l'autorité compétente devrait être le ministre. Cependant, l'article 8.2. de la loi en projet impose à l'exploitant de notifier le retrait ou rappel des denrées à l'ALVA.

Le Conseil d'État demande dès lors de préciser, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que le ministre exerce ainsi les attributions de l'autorité compétente, « sauf les compétences conférées à l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire par la loi ».

Article 3

Sans observation.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 2 quant à la désignation des autorités compétentes. Il donne encore à considérer que tant le paragraphe 1^{er} que le paragraphe 2 se trouvent être redondants au vu des dispositions de la loi organique de l'ALVA. Le Conseil d'État demande dès lors la suppression de l'article sous examen.

Article 5

Le paragraphe 2 renvoie à l'article 35, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (UE) 2017/625, en ce qui concerne le droit à l'obtention de l'avis d'un deuxième expert. Il fait également usage de la faculté laissée par l'article 35, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2017/625 aux États membres de prévoir qu'en cas de différend entre les autorités compétentes et les opérateurs sur base de l'avis d'un deuxième expert, ceux-ci peuvent demander, à leurs propres frais, l'examen documentaire de l'analyse, de l'essai ou du diagnostic initial et, le cas échéant, une autre analyse, un autre

essai ou un autre diagnostic par un autre laboratoire officiel. Le Conseil d'État constate que d'autres projets de texte en matière de contrôles officiels³ ne contiennent pas de disposition quant à l'avis du deuxième expert. Il renvoie à cet égard à son avis n° 61.386 du même jour.

Le paragraphe 5 entend imposer la publicité des résultats des contrôles officiels. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 11 du règlement (UE) 2017/625 délimite précisément les pouvoirs et obligations des autorités compétentes en matière de publication relative aux contrôles officiels. Les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de leur désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement et dans les limites que celui-ci fixe. Lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement. En conséquence, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, l'omission du paragraphe 5.

Articles 6 à 6.2.

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État estime que l'article sous examen peut être omis pour être superfétatoire, dans la mesure où « [l]a législation alimentaire couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires⁴ ». De plus, l'article 17, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) 178/2002 astreint déjà les exploitants à veiller à ce que les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions.

Article 8.1.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en ce qu'il vise « certaines » denrées alimentaires, manque de précision et se heurte au principe de la sécurité juridique. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement. Étant donné que les produits à présenter aux points de contrôle frontalier sont énumérés avec précision à l'article 47, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2017/625, il demande que la disposition en projet renvoie à cet article.

Articles 8.2. et 9

Sans observation.

Articles 10 et 11

L'article 79 du règlement (UE) 2017/625 précité prévoit, pour les contrôles officiels, la perception de redevances ou taxes « obligatoires ». Aux termes de l'article 80 du même règlement, « [l]es États membres

³ Voir la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques dans sa teneur résultant du projet de loi modificative (doc. parl. n° 8177).

⁴ Article 3 du règlement (CE) n° 178/2002.

peuvent percevoir, pour couvrir les frais supportés dans le cadre des contrôles officiels ou des autres activités officielles, des redevances ou taxes autres que celles visées à l'article 79, [...] ».

Pour mettre en œuvre ces articles au niveau national, il n'y a pas lieu de prévoir deux articles distincts, dont l'un est intitulé « [t]axes obligatoires » et l'autre « [t]axes facultatives ». En effet, pour les personnes assujetties aux taxes, celles-ci ont toujours un caractère obligatoire. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de fusionner les articles 10 et 11 du projet de loi sous examen et de supprimer les termes « obligatoires » et « facultatives ».

Dans la mesure où les prélèvements en question sont destinés à couvrir les coûts des contrôles officiels, et que la réglementation européenne prévoit une équivalence entre les coûts et le montant à prélever, le Conseil d'État estime que les taxes en question revêtent la nature de taxes de remboursement purement rémunératoires s'assimilant aux redevances. Le Conseil d'État peut dès lors se montrer d'accord avec le renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination du montant des taxes en question.

Le Conseil d'État constate ensuite que l'article 10 n'introduit pas de seuil de rentabilité pour la perception des taxes, à la différence de ce qui est prévu pour les taxes équivalentes en matière de contrôles officiels pour les produits agricoles⁵. Les auteurs ne fournissent pas au commentaire des articles de raisons objectives qui justifieraient une différence à ce niveau entre les taxes à percevoir. Cette différence risque toutefois de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Dans le cas où il s'agirait d'une simple omission, il y aurait lieu de prévoir un tel seuil de rentabilité à l'article 10.

Article 12

En ce qui concerne les frais engendrés par l'ordonnance, il est entendu qu'en cas d'annulation de l'ordonnance par le juge administratif dans le cadre du recours en réformation prévu au paragraphe 7, première phrase, de tels frais ne sauraient être réclamés à l'exploitant.

Article 13

Sans observation.

Article 14

Le paragraphe 3, alinéa 2, prévoit que le programme, la durée ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État souhaiterait attirer l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi⁶. Les règlements grand-ducaux

⁵ Loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles

⁶ Avis du Conseil d'État du 24 octobre 2023 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel

pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation. En ce qui concerne précisément l'article sous examen, le Conseil d'État demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, que soient inscrits, au niveau de la loi en projet, la durée, le volume ainsi que les conditions de réussite de la formation, l'objet et le contenu de la formation concernée figurant déjà à suffisance à la disposition sous examen.

Article 15

Le Conseil d'État rappelle que les visites et perquisitions relèvent des principes de l'article 33 du Code de procédure pénale. En ce qui concerne la présence d'officiers de police judiciaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 33 du Code de procédure pénale n'exige la présence que d'un seul officier de police judiciaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de n'exiger au paragraphe 2 la présence que d'un seul officier de police judiciaire, au lieu de deux.

Article 16

À titre liminaire, le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} prévoit une amende de 150 à 2 000 euros, sans indication quant à la nature de l'amende. Le Conseil d'État rappelle qu'à défaut d'une telle précision, le juge pénal considère qu'il ne peut s'agir que d'une peine délictuelle⁷. Or, il résulte de l'article 17 de la loi en projet relatif aux avertissements taxés que les auteurs entendent attribuer une nature contraventionnelle aux comportements incriminés à l'article 16, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser que les amendes visées au paragraphe 1^{er} revêtent la nature de peines de police.

militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° les conditions et modalités des examens de promotion des catégories de traitement B et C, sous-groupes militaires et sous-groupes à attributions particulières, de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » ; et abrogeant : 1° le règlement grand-ducal du 14 avril 1969 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 décembre 1967 déterminant les services luxembourgeois dans lesquels les officiers et sous-officiers de carrière de l'Armée peuvent être employés par ordre du Gouvernement ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de l'Armée proprement dite ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 29 décembre 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de la musique militaire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite ; 5° le règlement grand-ducal du 14 mai 2002 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des infirmiers diplômés de l'Armée luxembourgeoise ; 6° le règlement grand-ducal modifié du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée ; 7° le règlement grand-ducal du 16 février 2012 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement de l'officier, chef de la musique militaire (61.644, page(s) 2) ; 'avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Autorité nationale de concurrence (n° CE 61.562), avis du Conseil d'État du 24 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance (n° CE 61.523).

⁷ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (correctionnel), jugement du 4 mai 2010, n° 1600/2010.

La disposition sous revue appelle des observations de la part du Conseil d'État tant en ce qui concerne la spécification des incriminations que le système de sanctions.

En ce qui concerne la spécification des incriminations, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 19, alinéa 2, de la Constitution, toute action ou omission constitutive d'une infraction est à prévoir par la loi « en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »⁸. Le Conseil d'État peut en principe s'accommoder d'une certaine marge d'indétermination dans la formulation des comportements sanctionnables auxquels il est renvoyé en ce que le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, devraient être à même de cerner avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites incriminées⁹.

Le Conseil d'État donne à considérer que certaines dispositions auxquelles il est renvoyé s'adressent à la Commission européenne ou aux autorités compétentes de sorte qu'elles ne contiennent aucune obligation précise à l'égard de l'exploitant susceptibles de constituer une infraction dans son chef. Ainsi en est-il, par exemple, de la violation de l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et paragraphe 2, alinéa 3, de la loi en projet, de l'article 6, dernier alinéa, du règlement (CE) n° 852/2004, de l'article 15, paragraphes 2 à 5, du règlement (CE) n° 2017/625, de l'article 2 dernier alinéa, du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dernière phrase, du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2 du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 9, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 16, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 10, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1924/2006, de l'article 13, paragraphes 2 à 5, du règlement (CE) n° 1924/2006, de l'article 4, dernier alinéa du règlement (CE) n° 1925/2006, de l'article 25, dernier alinéa, du règlement (CE) n° 2015/2283. Afin de s'assurer que l'article sous revue ne mentionne que des dispositions qui respectent les exigences de l'article 19 de la Constitution, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la spécification des incriminations, que l'intégralité des renvois soit réexaminée afin que seules les dispositions qui contiennent une obligation précise pour l'exploitant susceptibles de constituer une infraction dans son chef soient mentionnées.

Le Conseil d'État relève encore que l'article 16, paragraphe 1^{er}, entend incriminer la violation de l'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8, de la loi en projet. Or, l'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8, se borne à prévoir la possibilité pour le Grand-Duc de prendre des règlements grand-ducaux. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'incriminer le non-respect des règlements grand-ducaux pris sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8. Le Conseil d'État admet que le principe de la spécification des incriminations est respecté si ces règlements grand-ducaux renvoient à des dispositions d'un acte européen qui établissent les éléments constitutifs de l'infraction à sanctionner en droit national ou aux dispositions qu'ils transposent. Encore faut-il que les dispositions des actes européens comportent des faits susceptibles de constituer une infraction et soient rédigés dans des termes

⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018, Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018.

⁹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 134/18 du 2 mars 2018, Mém. A - n° 198 du 20 mars 2018.

suffisamment clairs et précis¹⁰. Il revient en tout état de cause aux règlements grand-ducaux d'assortir de sanctions les dispositions des règlements européens ou des directives qu'ils transposent en droit national.

En ce qui concerne le système de sanctions, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre des dispositions européennes suppose la mise en place d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Le législateur national a fait le choix de décliner la mise en œuvre de la réglementation européenne en matière de contrôles officiels en autant de textes que de domaines concernés par la réglementation européenne en question. Il en résulte que les sanctions mises en place diffèrent suivant les textes de loi en projet et les domaines qu'ils entendent régir. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ces différences en raison de la spécificité propre à chaque domaine.

Au sein du domaine spécifique régi par la loi en projet, le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen tend à incriminer les dispositions relatives à l'étiquetage, à la documentation, au traçage, et à la coopération avec les autorités, le paragraphe 3 vise les comportements présentant un risque pour la santé humaine, et les infractions du paragraphe 2 constituent une catégorie intermédiaire.

Cependant, le système de sanctions projeté par l'article sous examen ne répond pas en tous points aux exigences d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Tout d'abord, en incriminant la violation de l'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8, le paragraphe 1^{er}, premier tiret, a pour effet de punir de la même sanction toutes les violations de chacun des règlements grand-ducaux y visés. Une telle façon de procéder présuppose que les violations de chacune des dispositions de chaque règlement grand-ducal soient non seulement d'un degré de gravité équivalent, mais encore d'un degré de gravité qui ne requiert pas une sanction plus forte que la sanction contraventionnelle, ce qui est difficilement concevable.

Ensuite, le Conseil d'État relève que certains comportements incriminés de manière concrète par le projet de loi ne se trouvent sanctionnés que d'une contravention en dépit du risque pour la santé humaine. Le Conseil d'État cite, à titre d'exemples, au paragraphe 1^{er}, la violation de l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004 relatif au respect des règles d'hygiène et l'utilisation d'une substance autre que l'eau potable en violation de l'article 3 du règlement (CE) n° 853/2004. De la même manière, le Conseil d'État cite, à titre d'exemples, au paragraphe 2, la violation de l'article 2 du règlement (CE) n° 315/93 relatif à la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant une quantité inacceptable de contaminants, la violation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1829/2003 relative aux denrées alimentaires susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la santé, de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE)

¹⁰ Avis CE n° 52.602 sur le projet de règlement grand-ducal portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, tel que modifié par le règlement (UE) n° 653/2014 et du règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation.

n° 2065/2003 relatif aux arômes de fumée pouvant présenter un risque pour la santé, de l'article 4 du règlement (CE) n° 1334/2008 relatif aux arômes pouvant poser un problème de santé pour la sécurité des consommateurs et de l'article 14, paragraphe 6, lettre a), du règlement (CE) n° 470/2009 relatif à l'administration d'une substance aux animaux pouvant constituer un risque pour la santé humaine.

Il constate encore que certains comportements ne sont pas sanctionnés. Ainsi, au paragraphe 3, seule la violation de l'article 14, paragraphe 1^{er}, lettre a), du règlement (CE) n° 178/2002 relatif à la mise sur le marché de denrée alimentaire préjudiciable à la santé humaine se trouve punie, mais pas la violation de l'article 14, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement (CE) n° 178/2002 relatif à la mise sur le marché de denrées impropres à la consommation humaine, alors que les deux types de denrées alimentaires qualifient de la même manière des denrées alimentaires dites dangereuses.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de s'assurer, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne, de l'exhaustivité des comportements incriminés et de l'adéquation entre chaque incrimination et la sanction qui lui y est appliquée.

Article 17

Sans observation.

Article 18

Aux points 1° et 2°, le Conseil d'État signale qu'étant donné que les modifications n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'elles affectent, seuls les actes comportant des dispositions autonomes sont susceptibles d'être abrogés. Il est dès lors superfétatoire, voire erroné, d'abroger les lois modifiant la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

D'après le Conseil d'État, la suppression des articles 2 et 4 a pour effet de vider la loi précitée du 25 septembre 1953 de sa substance, de sorte qu'il s'interroge si celle-ci ne devrait pas être abrogée dans son ensemble. Il constate par ailleurs que les articles 5, 7 et 8 de la même loi continueraient à faire référence aux prédits articles, ce qui contrevient au principe de sécurité juridique. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de procéder à l'adaptation du dispositif de la loi de 1953, au cas où les auteurs n'entendraient pas procéder à l'abrogation de celle-ci.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler comme suit :

« Art. 18. Dispositions abrogatoires

Sont abrogées :

1° la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels ;

2° la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'y a pas lieu d'insérer des articles indexés dans un projet d'acte constitué de dispositions autonomes. Partant, il est recommandé de subdiviser les chapitres en sections, qui sont à indiquer en caractères italiques, et non pas en caractères gras. Au vu de ce qui précède, le chapitre 3 est à réorganiser de la manière suivante :

« Chapitre 3 – Dispositions particulières, obligation générale de conformité et notifications

Section 1^{re} – Dispositions particulières

Art. 6. Étiquetage des [...]

Art. 7. Denrées alimentaires [...]

Section 2 – Obligation générale de conformité [...]

Art. 8. [à munir d'un intitulé adapté]

Section 3 – Notifications

Art. 9. Contrôle et notification [...]

Art. 10. Notification de retrait ou [...] ».

Lorsqu'un règlement européen a fait l'objet de modifications, les termes « , tel que modifié » sont à insérer après la citation de son intitulé complet.

Il y a d'utiliser tout au long du dispositif la forme abrégée « règlement (UE) 2017/625 » telle qu'introduite à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, et non les termes « règlement (UE) n° 2017/625 ».

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 « article 3, point 2^o₂ du règlement (CE) n° 178/2002 » ou « article 2, paragraphe 2, lettre d)₂ du règlement (CE) n° 1935/2004 ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Les énumérations se font systématiquement en points caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... L'emploi de tirets est à écarter. Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices, de prix ou de dates.

Intitulé

Il convient de remplacer le terme « relatif » par le terme « relative ».

Chapitre 1^{er}

Les chapitres sont numérotés en chiffres arabes et le point entre le numéro de chapitre et l'intitulé est à remplacer par un trait d'union. Par conséquent, l'intitulé du chapitre 1^{er} est à libeller comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Objectifs** ».

Article 1^{er}

Depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté européenne » a disparu au bénéfice de celle d'« Union européenne ». De ce fait, au paragraphe 7, l'adjectif « communautaires » est à remplacer par les termes « de l'Union européenne ».

Article 2

La désignation du ministre se fait en ayant recours aux termes « ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions » et non pas aux termes « ministre ayant l'Agriculture dans ses compétences ».

Article 3

Chaque élément de l'énumération des définitions se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Au point 1^o, les termes « l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après dénommé « ALVA » » sont à remplacer par les termes « l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA) ». Subsidiairement, le terme « dénommée » est à accorder au genre féminin.

Aux points 2^o à 5^o, pour désigner les règlements européens mentionnés, il y a lieu d'avoir recours aux formes abrégées introduites à l'article 1^{er}, paragraphe 6. Ainsi, au point 2^o, il suffit par exemple de se référer à « l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 », ceci conformément à la forme abrégée introduite à l'article 2, paragraphe 6, point 4.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, point 6, il y a lieu d'écrire correctement « ~~de~~ prendre ou ~~de~~ obtenir des copies [...] ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « en vertu de l'alinéa précédent » sont à remplacer par les termes « en vertu de l'alinéa 1^{er} ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, deuxième tiret, il y a lieu d'écrire « de l'Union européenne ».

Article 12 (14 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « entre 200 et 2 000 euros » en chiffres tout en séparant la tranche de mille par une espace insécable.

Au paragraphe 4, il y a lieu de renvoyer « aux paragraphes 1^{er} et 2 » en ayant recours au pluriel.

Article 14 (16 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser le « Tribunal d'arrondissement de Luxembourg » avec une lettre « t » majuscule au terme « tribunal ».

Article 15 (17 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de renvoyer à « l'article 33, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale » et non pas à « l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, lettre a), le terme « conseil » s'écrit avec une lettre « c » minuscule.

Article 16 (18 selon le Conseil d'État)

Aux paragraphes 1^{er}, 2, et 3, phrases liminaires, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable pour écrire « 2 000 euros », « 2 001 à 50 000 euros » et « 50 001 à 500 000 euros ».

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