

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 61.359

N° dossier parl. : 8156

Projet de loi

relative aux contrôles officiels et autres activités officielles relatifs aux denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

Avis complémentaire du Conseil d'État

(20 janvier 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 7 octobre 2025, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.

Le texte des amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État, figurant en caractères gras et soulignés.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 5 décembre 2025.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 61.359 du 25 juin 2024¹.

Les amendements sous revue sont à lire en combinaison avec le projet de loi modifiant la loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire² qui entend « clarifier la question de l'autorité compétente » et « assurer ainsi une répartition claire entre les attributions de l'ALVA et celles du ministre » suite aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans ses avis n°s 61.359, 61.419 et 61.628 du 25 juin 2024. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis de ce jour à propos du projet en question.

¹ Doc. parl. 8156⁴.

² CE n° 62.310, doc. parl. n° 8631.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous revue porte sur l'intitulé de la loi en projet. Il entend ajouter les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires. Le Conseil d'État estime que l'intitulé se révèle être trop restrictif par rapport à l'objet réel de la loi qui ne vise pas uniquement à la mise en œuvre de la réglementation relative aux contrôles officiels, mais également les prescriptions générales de la législation alimentaire et suggère de conférer à l'intitulé la teneur suivante :

« Projet de loi relative aux denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ».

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement sous revue porte sur l'article 1^{er} de la loi en projet.

Paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Paragraphe 2

L'amendement sous revue porte sur l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 1^o et 3^o. Le libellé est rendu conforme aux dispositions européennes qu'il s'agit de mettre en œuvre, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle émise contre ces deux dispositions.

Paragraphes 3 à 6

Sans observation.

Paragraphe 7

L'amendement sous revue porte encore sur l'article 1^{er}, paragraphe 7, qui avait fait l'objet d'une opposition formelle sur le fondement de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 2, de la Constitution.

La teneur amendée du paragraphe 7 suit la teneur suggérée par le Conseil d'État dans son avis du 25 juin 2024, de sorte que le Conseil d'État peut s'accommoder de la formulation de ces différents renvois au pouvoir réglementaire concernés et est en mesure de lever l'opposition formelle y relative émise dans l'avis précité du 25 juin 2024.

Paragraphe 8

En ce qui concerne le paragraphe 8, le Conseil d'État avait exigé, sous peine d'opposition formelle, la suppression des mots « ou qui ne sont pas expressément harmonisées ». L'amendement sous revue supprimant le

passage en question, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle relative au paragraphe 8.

Amendements 4 et 5

Les amendements 4 et 5 portent sur les articles 2 et 3 anciens dans la teneur initiale de la loi en projet et visent à répondre à l'opposition formelle pour insécurité juridique émise par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 juin 2024 en ce qui concerne la désignation du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme étant l'autorité compétente. L'amendement 4 supprime l'article 2 ancien qui désignait textuellement le ministre comme « autorité compétente » et l'amendement 5 se borne à prévoir que l'ALVA est en charge de la réalisation des contrôles officiels en lui retirant l'étiquette d'« administration compétente » telle qu'elle figurait dans la première mouture de la loi en projet.

Les autres dispositions se bornent à distribuer les compétences au ministre ou à l'ALVA sans faire usage des qualificatifs d'« autorité compétente » ou d'« administration compétente ».

Cette démarche entend s'inscrire dans la lignée du projet de loi modifiant la loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire³.

Cette façon de procéder permet une répartition claire des compétences entre le ministre et l'ALVA, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle pour insécurité juridique.

Amendements 6 et 7

Sans observation.

Amendement 8

L'amendement sous revue porte sur l'article 5 ancien, devenant l'article 3 dans la teneur amendée.

Au paragraphe 3 nouveau, l'amendement sous revue omet d'inclure les personnes physiques et organismes délégataires, contrairement à ce qui est prévu aux paragraphes 1^{er} et 4. Le paragraphe 3 est à compléter en ce sens.

L'amendement sous revue supprime le paragraphe 5 ancien, conformément à la demande qui avait été faite par le Conseil d'État sous peine d'opposition formelle pour risque d'entrave à l'applicabilité directe du règlement européen. Au vu de cette suppression, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle relative au paragraphe 5 ancien qui n'a plus lieu d'être.

Amendements 9 à 12

Sans observation.

³ CE n° 62.310.

Amendement 13

L'amendement sous revue porte sur l'article 8.1 ancien, devenant l'article 7 dans la teneur amendée de la loi en projet.

Dans son avis du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement au paragraphe 1^{er} pour insécurité juridique et avait demandé que le renvoi imprécis à « certaines » denrées alimentaires soit remplacé par un renvoi aux denrées alimentaires telles que définies par la disposition européenne pertinente. L'amendement sous revue vise à la disposition en question les « denrées alimentaires ou matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires en provenance d'un pays tiers qui ont été identifiés comme étant à risque conformément à l'article 44 du règlement (UE) 2017/625 », de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle y relative.

Amendements 14 et 15

Sans observation.

Amendements 16 et 17

À la demande du Conseil d'État, les amendements sous revue fusionnent les articles 10 et 11 de la loi en projet relatifs aux taxes à prélever pour les contrôles officiels.

Par ailleurs, suite à l'ajout d'un seuil de rentabilité, il n'existe plus de disparités entre les opérateurs visés selon les différentes lois sectorielles, de sorte que la réserve de dispense du second vote constitutionnel, formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 juin 2024, n'a plus lieu d'être.

Amendement 18

Au paragraphe 5, le Conseil d'État suggère de supprimer la deuxième phrase relative au délai de recours, le délai de trois mois étant le délai de droit commun.

Amendement 19

L'amendement sous revue porte sur l'article 13 ancien devenant l'article 12 dans la teneur amendée de la loi en projet.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de supprimer la deuxième phrase relative au délai de recours, le délai de trois mois étant le délai de droit commun.

Amendement 20

L'amendement sous revue introduit des sanctions administratives pour des comportements que la première mouture de la loi en projet sanctionnait par la voie pénale.

Le Conseil d'État ne peut se satisfaire du libellé retenu au paragraphe 1^{er}, point 1°, lettre g), pour la violation de l'article 10, qui se borne à prévoir la fixation des taxes par voie de règlement grand-ducal et ne

comporte en soi pas de comportement sanctionnable. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, que soit explicitement sanctionné le non-paiement des taxes visées à l'article 10 de la loi en projet. Il demande de libeller la lettre g) en question comme suit :

« g) non-paiement des taxes prévues à l'article 10 ».

L'article 13, paragraphe 1^{er}, lettre a), vise, de manière indifférenciée, toutes les violations de l'article 1^{er}, paragraphes 7 et 8, de la loi en projet. L'article 16, paragraphe 2, point 1^o, dans sa teneur amendée, entend assortir la violation de ces mêmes articles d'une sanction pénale lorsque le comportement de l'exploitant « constitue un préjudice pour la santé ou rend les denrées alimentaires improches à la consommation humaine ». L'article 13 amendé englobe tous les comportements sans distinction. Il en découle un recouplement des faits visés à l'article 16, paragraphe 2, point 1^o, dans sa teneur amendée et à l'article 13, paragraphe 1^{er}, lettre a), qui se trouvent être à la fois punis d'une sanction administrative et d'une sanction pénale. Cette même observation s'impose en ce qui concerne à l'article 13 amendé, le paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettres c), d) et e), visant la violation des articles 5, 6 et 7 de la loi en projet. Les dispositions en question s'exposent au reproche du principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, de libeller la phrase liminaire au point 1^o comme suit :

« 1^o agissant en violation des articles suivants de la présente loi, pour les violations autres que celles constituant un préjudice pour la santé ou rendant les denrées alimentaires improches à la consommation humaine : [...] »

Le Conseil d'État constate que certains comportements ne sont soumis qu'à une sanction administrative en dépit des risques pour la santé humaine, alors que l'article 16 érige en infractions pénales des faits dont la violation présente la même nature de risques. À titre d'exemple, au point 3^o, lettre b), le défaut d'engager des procédures de retrait en violation de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002, se trouve être sanctionné administrativement uniquement. Il en est de même :

- au point 4^o, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1829/2003 relatif à la mise sur le marché à défaut de disposer d'une autorisation ;
- au point 6^o, lettre a), de la violation de l'article 3 du règlement (CE) n° 852/2004 relatif au non-respect des règles d'hygiène ;
- au point 7^o, lettre c), de la violation de l'article 5 du règlement (CE) n° 853/2004 relatif à la mise sur le marché de produits ne disposant pas des marques de salubrité ;
- au point 7^o, lettre d), de la violation de l'article 6 du règlement (CE) n° 853/2004 relatif aux règles à respecter pour les importations ; au point 15^o, lettre a), de la violation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 609/2013, relatif à la mise sur le marché des denrées alimentaires destinées aux enfants non conformes aux prescriptions européennes.

Pour le surplus, au paragraphe 1^{er}, point 16^o, lettre a), il est demandé de viser la violation de l'article 15, paragraphes 1^{er} à 3, et non pas de l'article 15, paragraphes 1^{er} et 3.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État suggère de supprimer la deuxième phrase relative au délai de recours, le délai de trois mois étant le délai de droit commun.

Amendement 21

L'amendement sous revue inscrit dans l'article 14 de la loi en projet la durée de la formation, son volume, son objet, son contenu ainsi que les conditions de réussite, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle émise sur le fondement de l'article 50, paragraphe 3, et de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Amendement 22

Sans observation.

Amendement 23

L'amendement sous revue porte sur l'article 16 de la loi en projet relatif aux sanctions pénales. L'échelle des sanctions et la classification des infractions ont été revues, la liste des comportements sanctionnables complétée et les renvois précisés afin de ne viser que les dispositions contenant une obligation précise pour l'exploitant susceptibles de constituer une infraction dans son chef, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne.

Amendements 24 et 25

Sans observation.

Amendement 26

L'amendement sous revue décide de maintenir la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, et non pas de procéder à son abrogation partielle.

Au regard des explications fournies au commentaire de l'amendement sous revue, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle relative à l'article 18, devenant l'article 17 de la loi en projet dans sa teneur amendée.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

En application de la circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de veiller à ce que le texte voté soit muni d'un préambule indiquant les règlements européens à mettre en œuvre en vue de la promulgation par le Grand-Duc.

Amendement 1

Le nouvel intitulé de la loi en projet est à revoir afin d'y éviter la répétition des mots « relative » et « relatifs ».

Amendement 3

À l'article 1^{er}, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'un règlement européen a fait l'objet de modifications, les mots « , tel que modifié » sont à insérer après la citation de son intitulé complet. À titre d'exemple, 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, ci-après dénommé « règlement (UE) 2017/625 ». Cette observation vaut également pour l'amendement 5, à l'article 2, point 7°, dans sa teneur amendée.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, il est suggéré de scinder celui-ci en phrases distinctes afin d'en améliorer la lisibilité. Subsiliairement, il convient d'insérer une virgule après les mots « ci-après dénommé « règlement (UE) 2017/625 » » et après les mots « ci-après désigné par « règlement (CE) n° 178/2002 » ».

Au paragraphe 5, le mot « leurs » est à remplacer par le mot « ses ».

Au paragraphe 7, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Amendement 5

À l'article 2, point 1°, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'insérer une virgule après les mots « l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire ».

Au point 3°, il y a lieu d'avoir recours à la forme abrégée introduite à l'article 1^{er}, paragraphe 6, point 10°, pour désigner le règlement européen y visé.

Amendement 8

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer avant les mots « sont habilités à ».

Au paragraphe 1^{er}, point 8^o, alinéa 1^{er}, il est suggéré de revoir la ponctuation comme suit :

« 8^o prélever, ou faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons [...]. »

Cette observation vaut également pour l'amendement 22, à l'article 15, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 7^o, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, une virgule est à insérer après les mots « paragraphes 1^{er} et 2 ».

Au paragraphe 2, alinéa 3, les mots « du présent paragraphe » sont à omettre.

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 1^o, le mot « prévu » est à accorder au genre féminin.

L'article 3, dans sa teneur amendée, comprend deux paragraphes portant le numéro « 4 », de sorte que le deuxième paragraphe 4 est à renuméroter en paragraphe 5.

Au paragraphe 5, deuxième phrase, la virgule après le mot « écrit » est à supprimer.

Amendement 12

À l'article 6, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'écrire « de ses règlements d'exécution et des règlements européens énumérés à l'article 1^{er} ».

Amendement 13

À l'article 7, dans sa teneur amendée, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Amendement 15

À l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer après les mots « paragraphe 2 » et les mots « l'article » avant les mots « 15, paragraphe 5, » sont à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, une virgule est à insérer après les mots « À cette fin » et après les mots « paragraphe 2 ».

Amendement 18

À l'article 11, paragraphe 2, point 2^o, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « ou lorsqu'un danger ».

Au paragraphe 5, quatrième phrase, il y a lieu d'écrire « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA », avec une lettre initiale majuscule au premier substantif.

Amendement 20

À l'article 13, dans sa teneur amendée, l'énumération au paragraphe 1^{er} se termine par un point au dernier élément uniquement, c'est-à-dire à la fin du point 17^o, les points précédents étant à remplacer par des points-virgules. Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 23, à l'article 16, paragraphes 1^{er} et 2, dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, lettre c), il y a lieu de viser les « alinéas 1^{er} et 2 », en insérant les lettres « er » en exposant derrière le numéro « 1 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5^o, lettre a), il y a lieu de viser les « paragraphes 1^{er} à 4 », en insérant les lettres « er » en exposant derrière le numéro « 1 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 7^o, lettre b), le mot « et » avant les mots « 2 et 3 » est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 8^o, lettre c), la virgule avant les mots « et 7 à 9 » est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 10^o, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « paragraphe 1^{er} et 4 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 11^o, lettre b), il convient d'insérer une virgule après les mots « d) à f) ».

Au paragraphe 1^{er}, point 14^o, lettre d), il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « h) à k) ».

Amendement 21

À l'article 14, paragraphe 3, alinéa 3, dans sa teneur amendée, la virgule avant les mots « et sur les éléments pertinents » est à supprimer.

Amendement 22

À l'article 15, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « six heures et demie » dans la forme grammaticale appropriée.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu de renvoyer au « point 9^o », en insérant un exposant « ° » après le chiffre « 9 ».

Amendement 23

À l'article 16, paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre b), dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « alinéa 1^{er} ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5^o, il convient d'insérer une virgule après les mots « paragraphe 4 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 6°, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « lettres b) et c) ».

Au paragraphe 1^{er}, point 9°, lettre b), le renvoi au « premier alinéa » est à remplacer par un renvoi à l'« alinéa 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 16°, lettre c).

Au paragraphe 1^{er}, point 12°, lettre f), le mot « paragraphes » est à écrire au singulier. Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 14°, lettre c).

Au paragraphe 1^{er}, point 17°, une virgule est à ajouter après les mots « paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 2, point 2°, lettre a), le renvoi au « deuxième alinéa » est à remplacer par un renvoi à l'« alinéa 2 ».

Au paragraphe 5, les mots « au double au maximum » sont à remplacer les mots « au double du maximum ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 20 janvier 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes