

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.347

N° dossier parl. : 8647

Projet de loi

relative aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux contrôles officiels et autres activités officielles en matière de santé des végétaux

Avis du Conseil d'État

(20 janvier 2026)

En vertu de l'arrêté du 22 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte du règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegeketscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend mettre en œuvre la réglementation européenne en matière de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux et les contrôles officiels qui y sont associés, à savoir le règlement (UE) 2016/2031¹ ainsi que le règlement (UE) 2017/625². Il abroge la loi du 14 juillet 1971 concernant la protection des végétaux et produits végétaux contre les organismes nuisibles.

Le projet sous examen s'insère dans une série de projets de loi visant à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/625, chacun dans des domaines spécifiques : les denrées alimentaires, les produits phytopharmaceutiques, les

¹ Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE, tel que modifié, ci-après le « règlement (UE) 2016/2031 ».

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 « règlement (UE) 2017/625 ».

aliments pour animaux, les maladies animales transmissibles, et les mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux en ce qui concerne le projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 52 du règlement (UE) 2016/2031 suppose que les mesures provisoires d'urgence laissées à l'initiative des États membres et prévues par l'article 52 du règlement (UE) sont censées avoir un caractère général et non pas individuel. Elles doivent dès lors être édictées par la voie d'un règlement grand-ducal, dans le respect de l'article 45 de la Constitution. La loi en projet ne prévoit cependant pas une base légale pour d'éventuels règlements grand-ducaux à prendre à cette fin. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au droit de l'Union européenne, d'insérer une telle disposition dans le texte en projet.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 11

Sans observation.

Article 12

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.

Article 13

L'article sous revue a trait aux sanctions administratives.

Une première série d'observations est à émettre en ce qui concerne l'exhaustivité des sanctions.

Ainsi, aux yeux du Conseil d'État, il serait indiqué de prévoir la sanction de la violation de l'article 8, paragraphe 2, du texte en projet, et non pas seulement de son paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État relève ensuite qu'au paragraphe 1^{er}, lettre c), le point 1° se borne à sanctionner la violation du paragraphe 1^{er} uniquement de l'article 15 du règlement (UE) 2016/2031 précité, sans que son paragraphe 3 ne soit sanctionné. Le Conseil d'État exige de prévoir une sanction, sous peine d'opposition formelle pour risque de mise en œuvre incomplète du règlement européen.

L'article sous revue, à la différence des autres textes ou projets de texte en matière de contrôles officiels, ne prévoit pas de sanction administrative pour le non-paiement des taxes prévues à l'article 10 de la loi en projet. Dans un esprit de parallélisme, le Conseil d'État suggère de prévoir une sanction administrative pour le non-paiement des taxes.

Une autre observation tient à la spécification des incriminations. La disposition sous revue renvoie de manière précise aux articles des règlements européens à mettre en œuvre. Ceci implique que la méthode du renvoi n'est

envisageable que si la disposition référée fait ressortir avec suffisamment de clarté en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible. Or, au paragraphe 1^{er}, point 9^o, quel est le comportement à sanctionner par le renvoi à l'article 91, paragraphe 1^{er}, lettre b), du règlement (UE) 2016/2031 précité ? Cette disposition vise l'approbation par les autorités compétentes des plans de gestion pouvant être mis en place par les opérateurs et qui doivent remplir les exigences du paragraphe 2 dudit article pour être approuvés. Le Conseil d'État ne voit dès lors pas en quoi pourrait consister un fait répréhensible dans le chef des opérateurs. Il demande par conséquent aux auteurs soit de préciser l'incrimination visée, soit de supprimer la référence à l'article 91, paragraphe 1^{er}, lettre b), sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution.

Au paragraphe 6, 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.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

Les observations relatives à la pertinence de la méthode du renvoi au vu des exigences constitutionnelles en matière de spécification des incriminations s'appliquent également à l'article sous examen. Le libellé des comportements sanctionnés par les renvois à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/2031 précité (point 2^o), à l'article 48, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) 2016/2031 précité (point 7^o), à l'article 49, paragraphe 2, alinéa 2, lettre c), du règlement (UE) 2016/2031 précité (point 8^o) et à l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/2031 (point 9^o) est à revoir afin d'incriminer précisément le non-respect des autorisations, interdictions et mesures visées, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 19 de la Constitution.

Article 17

Sans observation.

Observations d'ordre légitique

Observations générales

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 ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Pour caractériser les énumérations, il est systématiquement fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1^o, 2^o, 3^o, ... Ces énumérations sont elles-mêmes subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, les points (1) et (2) sont dès lors à remplacer par des points 1^o et 2^o, et à l'article 13,

paragraphe 1^{er}, la lettre a) est à remplacer par un point 1°, tout en remplaçant les points 1° à 3° par des lettres a) à c).

Préambule

Au deuxième visa, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, de sorte qu'il convient d'ajouter les mots « (règlement sur les contrôles officiels) » après les mots « ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil ». Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, point (2).

À la mention de la consultation du Conseil d'État, il y a lieu d'écrire « Le Conseil d'État entendu ; ».

Article 1^{er}

Aux points (1) et (2), l'intitulé complet des règlements européens auxquels il est fait référence est à faire suivre des mots « , tel que modifié », étant donné que ces actes ont fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 2, point 3°. Par ailleurs, le mot « dénommé » après le mot « ci-après » est à supprimer.

Article 2

Au point 1°, il est signalé que 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. Par ailleurs, les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « l'Administration des services techniques de l'agriculture (ASTA) et l'Institut viti-vinicole (IVV) ».

Toujours au point 1°, une virgule est à insérer avant les mots « et qui sont en charge ».

Au point 3°, l'exposant « ° » après le nombre « 15 » est à remplacer par une parenthèse fermante, pour écrire « point 15) ».

Au point 4°, il y a lieu de faire mention du « ministre ayant respectivement l'Agriculture et la Viticulture dans ses attributions ».

Au point 5°, les mots « paragraphe 29 » sont à remplacer par les mots « point 29) ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, il convient de supprimer la virgule avant les mots « et moyens de transports » et d'écrire correctement « moyens de transports ».

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

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

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 1°, la virgule après les mots « l’assistance » est à supprimer et le mot « prévu » est à accorder au genre féminin.

Article 5

L’article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Cette observation vaut également pour les articles 6 et 7.

Au paragraphe 1^{er}, et à l’instar du paragraphe 2, le mot « conformément » est à faire précéder d’une virgule.

Article 7

Au paragraphe 3, en ce qui concerne la formule « en cas d’inobservation de ces dispositions », les dispositions concernées sont à viser avec précision, en faisant référence aux numéros des paragraphes concernés.

Article 8

Il est suggéré d’ériger le paragraphe 2, alinéa 2, en paragraphe 3.

Article 10

À l’alinéa 1^{er}, la virgule après les mots « et 82 » et la virgule après les mots « et 84 » sont à supprimer.

Article 11

Il y a lieu d’ajouter un point après la forme abrégée « **Art.** ».

Au paragraphe 1^{er}, la virgule après les mots « et 72 » est à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1°, il convient d’écrire « Grand-Duché de Luxembourg » et non pas « Grand-Duché du Luxembourg ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2°, les mots « en cas d’un » sont à remplacer par les mots « en cas de ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, la virgule après les mots « le présent paragraphe » est à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, l’emploi de la tournure « dans le cas où » requiert l’emploi du conditionnel.

Au paragraphe 3, il y a lieu d’écrire correctement « aux paragraphes 1^{er} et 2 ».

Au paragraphe 4, première phrase, les mots « du présent article » peuvent être omis.

Au paragraphe 5, première phrase, il convient d’écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule. Cette observation vaut

également pour l'article 12, paragraphe 2, première phrase.

Au paragraphe 5, quatrième phrase, il faut écrire « Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » avec une lettre initiale « a » majuscule.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, lettre d) (4^o selon le Conseil d'État), il importe de recommencer la subdivision par la lettre a) (selon le Conseil d'État). Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 16, paragraphe 1^{er}, concernant les lettres e) (5^o selon le Conseil d'État), f) (6^o selon le Conseil d'État), g) (7^o selon le Conseil d'État) et h) (8^o selon le Conseil d'État).

Un paragraphe 4 faisant défaut, les paragraphes 5 et 6 sont à renuméroter en paragraphes 4 et 5.

Article 14

Au paragraphe 2, première phrase, la virgule après les mots « au paragraphe 1^{er} » est à supprimer.

Au paragraphe 3, alinéa 2, la virgule avant les mots « et sur » est à supprimer.

Au paragraphe 3, alinéa 5, la virgule précédant les mots « sont arrêtés » est à omettre.

Au paragraphe 3, alinéas 6 et 7, il y lieu d'écrire correctement « judiciaire ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « le tribunal d'arrondissement de leur domicile » avec une lettre initiale « t » minuscule.

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 5^o, il convient d'écrire « ~~de~~ prendre ou ~~de~~ obtenir des copies ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, point 4^o, il y a lieu d'écrire « Cour d'appel » avec une lettre « c » initiale majuscule.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, lettre b), point 7^o, la virgule *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, lettre e), point 17^o, le mot « paragraphe » est à écrire au pluriel. Cette observation vaut également pour le point 28^o.

Au paragraphe 1^{er}, lettre e), point 31°, il convient d'insérer une virgule après les mots « lettres a) et b) ». Par ailleurs, le point final est à remplacer par un point-virgule. La deuxième observation vaut également pour la lettre f), point 33°, et pour la lettre g), point 35°.

Au paragraphe 1^{er}, lettre g), point 34°, le mot « alinéa » est à écrire au pluriel.

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