

Projet de loi

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 et portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS

Avis du Conseil d'État

(21 avril 2026)

En vertu de l'arrêté du 19 décembre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753, un texte coordonné de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 2 mars 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue a pour objet la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753, ci-après « règlement (UE) 2023/2411 ».

Le règlement (UE) 2023/2411 crée un régime européen unifié de protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels. Il est entré en vigueur le 16 novembre 2023 et s'applique, pour l'essentiel, depuis le 1^{er} décembre 2025. Avant cette date, la protection des indications géographiques de ces produits était fragmentée, parfois inexistante, selon les États membres.

Le texte définit d'abord ce que c'est qu'un produit artisanal ou industriel éligible : il peut être fabriqué entièrement à la main, avec l'aide d'outils manuels ou numériques, ou de façon mécanisée, à condition que l'intervention humaine reste une composante importante du produit fini ; les

produits industriels standardisés peuvent aussi entrer dans le champ du règlement. Pour être protégée, la dénomination doit correspondre à un produit ayant un lien géographique fort avec un lieu, une région ou un pays déterminé, dont une qualité, réputation ou autre caractéristique est liée à cette origine géographique, et dont au moins une étape de production a lieu dans l'aire géographique concernée.

Une fois l'indication enregistrée, seuls les producteurs situés dans l'aire définie et respectant le cahier des charges peuvent utiliser le nom protégé et le symbole de l'Union. Le règlement (UE) 2023/2411 prévoit une protection contre l'usurpation, l'imitation, l'évocation trompeuse, les mentions fallacieuses sur l'origine ou les caractéristiques ainsi que des mécanismes d'action contre les usages illicites, y compris en ligne et dans les noms de domaine.

Le règlement met aussi en place un système de contrôle particulier. Il prévoit des vérifications par les autorités publiques, mais il autorise également, pour les producteurs, une autodéclaration de conformité par rapport au cahier des charges, ce qui constitue une différence notable avec plusieurs régimes agricoles plus strictement certifiés.

Les enjeux de la réforme sont multiples. D'abord, il s'agit d'un enjeu de politique industrielle et territoriale : le texte vise à protéger des savoir-faire locaux, à lutter contre la contrefaçon et à permettre aux producteurs de concurrencer sur l'authenticité plutôt que seulement sur le prix. D'après la Commission européenne, le régime proposé constitue également un instrument de soutien aux PME et à l'attractivité économique des régions.

Il y a ensuite un enjeu de marché intérieur et d'harmonisation. Avant la mise en place du nouveau dispositif, certains États membres protégeaient déjà certains produits non agricoles, d'autres non, et ces régimes ne se reconnaissaient pas mutuellement. Le règlement (UE) 2023/2411 remplace cette mosaïque par un titre unitaire européen, ce qui améliore la sécurité juridique et la circulation des produits dans l'Union.

Enfin, il y a un enjeu international du fait que le nouveau régime permet de mieux protéger les indications géographiques visées par le règlement (UE) 2023/2411 au-delà de l'UE.

En vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2411, le projet de loi procède à une modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS. Le texte, tel que proposé, a ainsi essentiellement pour but de doter l'ILNAS des pouvoirs nécessaires pour lui permettre de veiller à l'application effective de la réglementation sur la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels. Pour la définition des pouvoirs en question, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de dispositifs qui figurent d'ores et déjà dans la loi précitée du 4 juillet 2014 en relation avec d'autres domaines de compétence de l'ILNAS. Le Conseil d'État ne reviendra pas à cet aspect du projet de loi dont il a eu l'occasion de commenter les éléments dans ses avis antérieurs consacrés à l'organisation de l'ILNAS.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

La disposition sous revue prévoit qu'« il est dérogé aux procédures applicables au niveau national visées à la section 1 [du] règlement ».

Le règlement (UE) 2023/2411 organise une procédure d'enregistrement standard qui comporte deux phases. Une première phase nationale tombe dans le champ des compétences des États membres de l'Union européenne. Les demandes sont présentées en principe par des groupements de producteurs — et, dans certains cas, par un producteur unique — sur la base d'un cahier des charges décrivant le produit, son origine, la méthode de fabrication et le lien avec le territoire. Une deuxième phase européenne se déroule ensuite devant l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle.

Par décision du 6 juin 2025 et sur base des dispositions du règlement (UE) 2023/2411, la Commission européenne a dispensé le Luxembourg de la mise en place d'une procédure d'enregistrement au niveau national, de sorte que toute demande d'enregistrement d'une indication géographique luxembourgeoise devra être directement transmise à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle.

A priori, l'article 2 est superfétatoire. S'il était cependant jugé utile de le maintenir, il conviendrait de le rendre plus lisible en précisant tout simplement que toute demande d'enregistrement d'une indication géographique luxembourgeoise est transmise directement à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle.

Article 3

L'article 3 prévoit tout d'abord en son paragraphe 1^{er} la désignation du service national de la propriété intellectuelle comme point de contact unique conformément aux dispositions du règlement (UE) 2023/2411.

D'après le paragraphe 2, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme un représentant et un suppléant pour siéger au sein du conseil consultatif prévu par le règlement (UE) 2023/2411. Le Conseil d'État estime que la disposition, telle que proposée, est superfétatoire et que le ministre concerné pourra procéder à la désignation de ses représentants sur la base des dispositions du règlement européen qui prévoit l'instauration du conseil consultatif et la désignation de représentants de chaque État membre.

Article 4

Point 1^o

Le nouvel alinéa 2 qui est inséré à l'article 1^{er} de la loi précitée du 4 juillet 2014 devrait se lire comme suit :

« Les termes et expressions utilisés à la section 6*bis*, aux articles 13*bis* à 15, et à l'article 19*bis* [...] ».

Points 2° et 3°

Le Conseil d'État note que l'article 9^{ter} nouveau qui est introduit, à travers le point 2°, dans la loi précitée du 4 juillet 2014, reproduit quasi littéralement le libellé de l'article 51, paragraphe 3, du règlement (UE) 2023/2411. Il en est de même de l'article 13^{bis}, paragraphe 2 nouveau, que le point 3° vise à insérer dans la loi modifiée du 4 juillet 2014 qui reprend littéralement le libellé de l'article 54, paragraphe 2, du règlement (UE) 2023/2411. Les deux dispositions ont trait aux méthodes de travail des autorités compétentes utilisées dans le cadre de la vérification du respect par une indication géographique du cahier des charges y attaché et des autodéclarations y relatives des bénéficiaires de l'indication et de la surveillance de l'utilisation des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels sur le marché. Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre les deux dispositions précitées figurant aux articles 51 et 54 du règlement (UE) 2023/2411 qui sont suffisamment précises pour être exécutées telles quelles au niveau national. Le Conseil d'État demande par conséquent de supprimer les deux dispositions critiquées.

Le Conseil d'État note encore que la référence aux « mesures administratives et judiciaires » figurant à l'article 13^{bis}, paragraphe 2 nouveau, qu'il est projeté d'introduire dans la loi précitée du 4 juillet 2014, devrait en tout état de cause être limitée aux « mesures administratives », étant donné qu'en l'occurrence, l'autorité compétente est une administration, à savoir l'ILNAS, qui ne prend pas des mesures judiciaires.

Points 4° à 6°

Sans observation.

Point 7°

Le point 7° introduit un nouvel article 19^{bis} dans la loi précitée du 4 juillet 2014 comportant un arsenal de sanctions pénales dans le cadre de la surveillance des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels sur le marché. Le dispositif est largement inspiré de celui figurant à l'article 13 de la loi du 26 avril 2022 relative au contrôle officiel des produits agricoles et portant abrogation de : 1° la loi modifiée du 24 juillet 1909 sur le régime des vins et boissons similaires ; 2° la loi du 8 juin 1984 fixant le cadre général pour l'établissement des règles concernant la commercialisation du bétail de boucherie.

En ce qui concerne l'article 19^{bis}, paragraphe 1^{er}, nouveau, de la loi précitée du 4 juillet 2014, qui dispose que « [l]a violation des dispositions prévues par l'article 40 paragraphe 1^{er}, lettres a et b, du règlement (UE) 2023/2411 est punie d'une amende de nature correctionnelle de 150 euros à 2 000 euros », le Conseil d'État note qu'en vertu de l'article 16 du Code pénal, « [l]'amende en matière correctionnelle est de 251 euros au moins ». Par conséquent, il convient d'adapter le montant minimal de la fourchette prévue par le texte en projet. À cela s'ajoute que la législation en vigueur fait généralement référence à une « amende correctionnelle » tout court¹. Le texte

¹ Par exemple : Art. 8-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ; Art. 77, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse.

proposé serait dès lors à amender sur ces points, pour écrire « [...] est punie d'une amende correctionnelle de 251 à 2 000 euros ».

Au commentaire de l'article sous revue, les auteurs signalent encore que « [l]es violations prévues à l'article 40 paragraphe 1^{er} alinéa c et d du règlement (UE) 2023/2411 n'ont pas été reprises dans le cadre du présent projet de loi dans la mesure où elles sont déjà sanctionnées par l'article 498 du Code pénal ». À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que le libellé de la disposition européenne vise cependant un certain nombre de cas de figure qui ne tombent pas dans le champ de couverture de l'article 498 du Code pénal. L'article 61 du règlement (UE) 2023/2411 demandant aux États membres de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations du règlement et de prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces sanctions qui doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, le Conseil d'État demande aux auteurs de compléter, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incomplète du règlement européen, la liste des dispositions, dont le non-respect sera sanctionné, par les lettres c) et d) de l'article 40, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2023/2411.

Observations d'ordre légistique

Article 2

La référence à un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement (UE) n° 2023/2411 précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé.

Par analogie, cette observation vaut également à l'endroit de l'article 4, pour ce qui est des dispositions nouvelles à insérer dans la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

Article 4

Au point 1°, il y a lieu d'écrire « alinéa 2 nouveau ». Par analogie, cette observation vaut également pour les points 2°, 3°, 5° et 7°.

Au point 2°, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire :

« 2° À la suite du chapitre II, 6, il est inséré une section *6bis* nouvelle, qui est prend la teneur suivante : ».

Au point 3°, à l'article 13*bis*, paragraphe 1^{er} nouveau, lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Au point 3°, à l'article 13*bis*, paragraphe 2, deuxième phrase nouvelle, il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Au point 3°, à l'article 13*bis*, paragraphe 3, point 3° nouveau, à la fin de la phrase, le point est à remplacer par un point-virgule.

Au point 3°, à l'article 13*bis*, paragraphe 5 nouveau, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre « t » initiale majuscule.

Article 5 (selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'ajouter un article 5 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation à libeller comme suit :

« **Art. 5.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels et modifiant les règlements (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/1753 ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 21 avril 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes