

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 61.419

N° dossier parl. : 8194

Projet de loi

relative aux contrôles officiels et autres activités officielles relatifs aux aliments pour animaux

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.

Au texte des amendements étaient joints un exposé des motifs, un commentaire pour chacun des amendements, une version coordonnée du projet de loi sous rubrique tenant compte de ces amendements, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'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 également en caractères gras et soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis 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 d'« 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 de loi en question.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

¹ Doc. parl. n° 8194³.

² CE n° 62.310, doss. parl. n° 8631.

Amendement 2

L'amendement sous revue porte sur l'article 2 de la loi en projet.

Au paragraphe 2, point 1°, relatif aux aliments pour animaux tombant dans le champ d'application de la loi, l'amendement sous revue remplace la conjonction « et » par « ou » et inclut la distribution des produits dans le champ d'application de la loi, conformément aux demandes correspondantes émises par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 juin 2024. En conséquence, les oppositions formelles émises, l'une pour mise en œuvre incorrecte, l'autre pour mise en œuvre incomplète de la règlementation européenne, peuvent être levées.

Amendements 3 et 4

Les amendements 3 et 4 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 3 supprime l'article 2 ancien qui désignait textuellement le ministre comme « autorité compétente » et l'amendement 4 retire à l'ALVA la qualification 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 prémentionné modifiant la loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire.

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.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

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.

Amendements 7 à 9

Sans observation.

Amendements 10 et 11

Les amendements sous revue fusionnent, à la demande du Conseil d'État, les articles 9 et 10 anciens de la loi en projet relatifs aux taxes à lever 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 12

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 13

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 14

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°, pour la violation de l'article 7 qui se borne à prévoir la fixation des taxes par voie de règlement grand-ducal et ne comporte 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 7 de la loi en projet. Il demande de libeller le point 1° en question comme suit :

« 1° qui ne paie pas les taxes prévues à l'article 7 ».

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 15

L'amendement sous revue inscrit dans l'article 13 ancien de la loi en projet, devenant l'article 11 dans sa teneur amendée, 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 des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

L'amendement sous revue porte sur l'article 15 ancien de la loi en projet, devenant l'article 13, dans la teneur amendée, relatif aux sanctions pénales. L'échelle des sanctions et la classification des infractions a été revue, la liste des comportements sanctionnables complétée et les renvois précisés afin de ne viser que les dispositions imposant à l'exploitant des obligations précises dont le non-respect est susceptible de constituer une infraction dans son chef, de sorte que l'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne peut être levée.

L'amendement du paragraphe 1^{er}, point 2°, fait suite à la demande du Conseil d'État de renvoyer aux textes nationaux transposant les articles de la directive dont il s'agissait d'assurer la sanction. L'amendement sous revue renvoie aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2003 concernant les substances indésirables dans les aliments pour animaux. Le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en question n'aura plus de base légale, dans la mesure où le projet sous revue entend abroger la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments des animaux sans la remplacer. Dans ce contexte, aucune sanction contre la violation du règlement grand-ducal en question ne peut être prononcée. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses observations relatives à l'article 1^{er}, paragraphe 7, du 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. Dans l'attente d'une nouvelle base légale, une solution consisterait à prévoir une disposition transitoire par le biais d'un article nouveau au texte en projet, à insérer à la suite de l'article relatif aux dispositions abrogatoires et qui prendrait la teneur suivante :

« Les articles 2 et 5 de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments des animaux restent en vigueur pour autant qu'ils servent de fondement légal aux règlements pris en leur exécution. »

Amendements 18 à 20

Sans observation.

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 l'emploi successif des mots « relative » et « relatifs ».

Amendement 2

À l'article 1^{er}, paragraphe 4, points 1^o à 8^o et 11^o, dans sa teneur amendée, et à l'instar du règlement européen visé au point 9^o, le Conseil d'État réitère son observation formulée dans son avis du 25 juin 2024 au sujet de la citation d'un règlement européen ayant fait l'objet de modifications. Cette observation vaut également pour l'amendement 4, à l'article 2, point 5^o, dans sa teneur amendée.

Amendement 4

À l'article 2, point 1^o, lettre a), dans sa teneur amendée, il convient de maintenir la parenthèse fermante après le chiffre « 4 » pour écrire « point 4) ».

À l'article 2, point 5^o, dans sa teneur amendée, l'exposant « ° » après le nombre « 15 » est à remplacer par une parenthèse fermante, pour écrire « point 15) ».

À l'article 2, point 7^o, dans sa teneur amendée, les mots « paragraphe 29 » sont à remplacer par les mots « point 29) ».

Amendement 6

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, les mots « (ci-après dénommée « loi ALVA ») » sont à supprimer. Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, le renvoi à la « loi ALVA » est à remplacer par un renvoi à la « loi précitée du 8 septembre 2022 ».

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 7^o, première phrase, dans sa teneur amendée, il est suggéré de revoir la ponctuation comme suit :

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

À l'article 3, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer après les mots « paragraphes 1^{er} et 2 ».

À l'article 3, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur amendée, les mots « du présent paragraphe » sont à omettre.

À l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer avant les mots « réalisant les contrôles officiels ».

Amendement 7

À l'article 4, paragraphe 1^{er}, première phrase, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer après le mot « transporté ».

Amendement 10

À l'article 7, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, le mot « fixée » est à accorder au genre masculin.

Amendement 12

À l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « ou lorsqu' un danger ».

À l'article 8, paragraphe 5, quatrième phrase, dans sa teneur amendée, 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 14

À l'article 10, dans sa teneur amendée, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Toujours à l'article 10, 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 10°, les points précédents étant à remplacer par des points-virgules. Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 17, à l'article 13, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée.

À l'article 10, paragraphe 1^{er}, point 7°, lettre a), dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « l'article 4, paragraphes 2, lettre b), et paragraphe 3 ».

Amendement 15

À l'article 11, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, le mot « , et, » y figurant en trop est à supprimer.

À l'article 11, paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, dans sa teneur amendée, la virgule avant les mots « et sur les éléments pertinents » est à supprimer.

À l'article 11, paragraphe 3, alinéa 4, dans sa teneur amendée, la virgule après le mot « connaissances » est à supprimer et le mot « arrêtées » est à accorder au genre masculin pluriel.

Amendement 16

À l'article 12, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 7°, première phrase, dans sa teneur amendée, et pour des raisons de cohérence par rapport à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 7°, première phrase, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'écrire « prélever ou faire prélever, ».

Amendement 17

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 2°, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter le mot « suivants » après les mots « en violation des articles ».

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 3°, lettre c), dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer une espace entre le mot « article » et le nombre « 18 ».

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 5°, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer après les mots « paragraphes 1^{er} à 4 ».

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 6°, lettre b), dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « l'article 5, paragraphes 1^{er} à 3, alinéa 1^{er}, 5 et 6 ».

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 8°, lettre c), dans sa teneur amendée, le mot « paragraphes » est à écrire au singulier.

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 11°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « l'article 106, paragraphes 1^{er}, 2, 5 et 6, ».

À l'article 13, paragraphe 4, dans sa teneur amendée, les mots « au double au maximum » sont à remplacer par 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