

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 61.628

N° dossier parl. : 8300

Projet de loi

relative à la santé animale et aux contrôles officiels et autres activités officielles concernant les maladies animales transmissibles

Avis complémentaire du Conseil d'État

(20 janvier 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 23 octobre 2025, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

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 également en caractères gras et soulignés.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 7 janvier 2026.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 25 juin 2024.

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 alimentaire¹ 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 de loi en question.

Examen des amendements

Amendements 1 à 3

Sans observation.

¹ CE n° 62.310, doss. parl. n° 8631.

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 à l'égard de la désignation du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme étant l'autorité compétente. Les auteurs n'ont pas suivi la démarche proposée par le Conseil d'État de désigner textuellement le ministre comme autorité compétente par la loi. L'amendement 4 supprime l'article 2 ancien, qui désignait 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 le qualificatif 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 du qualificatif « autorité compétente » ou « administration compétente ».

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 sa teneur amendée.

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

Amendements 9 à 14

Sans observation.

Amendements 15 et 16

À la demande du Conseil d'État, les amendements sous revue fusionnent en un article 9 nouveau relatif aux taxes, les articles 13 et 14 de la loi en projet dans sa teneur initiale.

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 17

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 18

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 19

Dans son avis précité du 25 juin 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi en projet, pour non-conformité au principe de l'égalité devant la loi, au motif que la violation de l'article 69, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2017/625 s'y trouvait être sanctionnée de manière administrative, les autres textes ou projets de texte prévoyant une sanction pénale. L'amendement sous revue supprime la violation de la disposition en question du catalogue des sanctions administratives, de sorte que l'opposition formelle y relative peut être levée.

Le Conseil d'État avait encore donné à considérer que, contrairement au projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, la violation des dispositions des règlements grand-ducaux à prendre sur le fondement de l'article 9, paragraphe 2, (devenu l'article 5, paragraphe 2, nouveau) de la loi en projet ne se trouvait être sanctionnée par aucune des dispositions de la loi en projet, ce qui risquait de poser un problème au niveau du droit de l'Union européenne qui exige que les infractions aux dispositions des règlements européens soient assorties de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Le Conseil d'État avait demandé aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne, de prévoir au niveau de la loi en projet les sanctions en question. L'amendement sous revue intégrant la violation de l'article 5, paragraphe 2 nouveau (article 9, paragraphe 2 ancien), au catalogue des sanctions administratives, l'opposition formelle en question peut également être levée.

Le Conseil d'État ne peut se satisfaire du libellé retenu au paragraphe 1^{er}, point 5°, pour la violation de l'article 9, 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 9 de la loi en projet. Il demande de libeller le point 5° en question comme suit : « 5° non-paiement des taxes prévues à l'article 9 ».

Amendement 20

L'amendement sous revue inscrit dans l'article 13 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 des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Amendements 21 à 26

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 3

Au deuxième tiret, concernant l’article 1^{er}, paragraphe 2, point 4°, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer avant les mots « tel que modifié ». Par analogie, et pour des raisons de cohérence, l’article 1^{er}, paragraphe 4, points 1° à 3°, dans leur teneur amendée, sont à adapter dans le même sens.

Au quatrième tiret, concernant l’article 1^{er}, paragraphe 4, point 1°, dans sa teneur amendée, il convient d’écrire « règlement (CE) n° 999/2001 ». Cette observation vaut également pour l’amendement 12, à l’article 5, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, ainsi que pour l’amendement 22, à l’article 15, paragraphe 2, point 3°, phrase liminaire, dans sa teneur amendée.

Amendement 5

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

À l’article 2, points 4° à 8°, dans sa teneur amendée, il convient de renvoyer correctement aux différentes dispositions européennes, en écrivant respectivement « à l’article 3, point 15), du règlement (UE) 2017/2394 [...] », « à l’article 3, point 29), du règlement (UE) 2017/625 », « de l’article 4, point 28), du règlement (UE) 2016/429 », « de l’article 4, point 29), du règlement (UE) 2016/429 » et « de l’article 4, point 30), du règlement (UE) 2016/429 ».

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 ».

À l’article 3, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur amendée, les mots « du présent paragraphe » peuvent être omis.

À l’article 3, paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient d’écrire correctement « Commission européenne ».

Amendement 12

À l'article 5, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, les mots « de l'alinéa précédent » sont à remplacer par les mots « du paragraphe 1^{er} ».

Amendement 13

À l'article 7, paragraphe 3, dans sa teneur amendée, le mot « visées » se rapporte au mot « agrément » de sorte qu'il convient d'écrire « visé ».

Amendement 14

À l'article 8, dans sa teneur amendée, il est rappelé que les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par une virgule. Ainsi, au point 1°, une virgule est à insérer après les mots « paragraphe 2 » et aux points 2° et 3°, une virgule est à insérer après les mots « paragraphe 1^{er} ».

Amendement 15

À l'article 9, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, il est recommandé, dans un souci de cohérence rédactionnelle interne de l'article 9, d'insérer une virgule avant la deuxième occurrence du mot « conformément ».

Amendement 17

À l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1°, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer avant les mots « et notamment ».

À l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2°, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « en cas de danger ».

À l'article 10, paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'écrire « ou lorsqu'un danger ».

Amendement 19

À l'article 12, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, l'énumération se termine par un point au dernier élément uniquement, c'est-à-dire à la fin de la lettre d), les points finaux précédents étant à remplacer par des points-virgules. Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 22, à l'article 15, paragraphe 2, dans sa teneur amendée.

À l'article 12, paragraphe 1^{er}, lettre b), point 55°, dans sa teneur amendée, le deux-points est à remplacer par un point-virgule.

À l'article 12, paragraphe 1^{er}, lettre c), point 5°, dans sa teneur amendée, le mot « paragraphe » est à écrire au pluriel. Cette observation vaut également pour l'amendement 22, à l'article 15, paragraphe 2, point 3°, lettres b) à f), dans sa teneur amendée.

Amendement 20

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, « Administration des douanes et accises » s'écrit avec une majuscule au premier substantif uniquement.

Amendement 21

À l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, dans sa teneur amendée, une virgule est à insérer après les mots « paragraphe 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, ainsi que pour l'amendement 22, à l'article 15, paragraphe 2, point 1°, dans sa teneur amendée.

À l'article 14, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire correctement « six heures et demie ».

À l'article 14, paragraphe 3, alinéa 3, point 4°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « Cour d'appel » avec une lettre « c » majuscule.

À l'article 14, paragraphe 4, dans sa teneur amendée, les mots « ci-dessus » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

Amendement 22

À l'article 15, paragraphe 2, point 3°, lettre a), dans sa teneur amendée, le renvoi à l'« alinéa premier » est à remplacer par un renvoi à l'« alinéa 1^{er} ».

À l'article 15, 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