

## Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

### Réunion retransmise en direct<sup>1</sup>

#### Procès-verbal de la réunion du 12 février 2026

##### Ordre du jour :

1. 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
  - Rapporteur : Madame Octavie Modert
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 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
  - Rapporteur : Madame Stéphanie Weydert
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
  - Examen des avis d'autres entités
3. 8194 Projet de loi relative aux contrôles officiels et autres activités officielles relatifs aux aliments pour animaux
  - Rapporteur : Monsieur Jeff Boonen
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
  - Examen des avis d'autres entités
4. 8677 Projet de loi portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise de l'économie agricole
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un Rapporteur
5. Divers

\*

Présents : M. Gilles Baum, M. Jeff Boonen, Mme Claire Delcourt, M. Luc Emering, M. Gusty Graas, M. Michel Lemaire, Mme Octavie Modert, M. Ben Polidori, M. Jean-Paul Schaaf, M. Gérard Schockmel remplaçant M. André Bauler, Mme Joëlle Welfring, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

<sup>1</sup> Retrouvez la vidéo de la réunion ici : <https://chd.lu/fr/meeting/13935>.

Madame Martine Hansen, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

M. Marc Kreis, Mme Marie-Christine Turbang du ministère de l'Agriculture

Mme Jeanne Dieckmann, M. Patrick Hau, M. Julien Reiners, ASTA

M. Roger Barthelmy, SER

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Félix Eischen, Mme Paulette Lenert, Mme Alexandra Schoos, M. David Wagner, membres de la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Jean-Claude Schroeder, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Jeff Boonen, Président de la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

\*

**1. 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**

À la suite d'une introduction succincte de Monsieur le Président de la commission parlementaire, Madame la Ministre présente les axes structurants du projet de loi soumis à l'examen de la commission.

L'oratrice indique que le texte s'inscrit dans une logique comparable à celle du projet de loi n° 8300 relatif à la santé animale adopté lors de la séance plénière du 11 février 2026. Le présent projet vise, pour sa part, à assurer la mise en œuvre du même règlement européen dans le domaine des organismes nuisibles aux végétaux.

Elle précise que l'objectif principal consiste à établir un cadre juridique cohérent en matière de prévention et de lutte contre les maladies des plantes ainsi que contre les organismes nuisibles susceptibles de compromettre la production végétale et la santé phytosanitaire.

Madame la Ministre met en exergue les principales dispositions du projet. Celui-ci organise de manière détaillée les mécanismes de contrôle, fixe les obligations de notification incombant aux opérateurs concernés et encadre l'élaboration ainsi que la mise en œuvre de plans d'urgence destinés à répondre à des situations de risque phytosanitaire.

Elle souligne également l'introduction de dispositions spécifiques applicables au secteur viticole. Il est ainsi prévu que les vignobles laissés en friche fassent l'objet d'un arrachage ou, comme alternative, ne demeurent pas sans entretien, afin de prévenir la propagation de maladies et d'organismes nuisibles vers les exploitations voisines.

Enfin, Madame la Ministre indique que le projet comporte un dispositif relatif aux mesures administratives susceptibles d'être prises par l'autorité compétente, ainsi qu'un régime de sanctions comprenant tant des sanctions administratives que des sanctions pénales, destinées à garantir l'effectivité du cadre normatif proposé.

À la suite de l'exposé introductif de Madame la Ministre, un représentant du ministère présente les suites réservées à l'avis du Conseil d'État. Il expose synthétiquement les principales observations formulées par celui-ci et soumet à la commission une série d'amendements destinés à tenir compte des remarques émises, à assurer la conformité du texte aux exigences constitutionnelles et à renforcer la sécurité juridique du dispositif, sans en modifier l'économie générale.

#### *Articles 1 à 11, 14, 15 et 17*

Le représentant du ministère indique que, dans son avis qui date du 20 janvier 2026, le Conseil d'État ne formule aucune observation à l'égard des articles 1 à 11, 14, 15 et 17 du projet de loi.

#### *Considérations générales*

S'agissant toutefois des considérations générales, le Conseil d'État précise que l'article 52 du règlement (UE) 2016/2031, qui confère aux États membres la faculté d'adopter des mesures provisoires à caractère général, requiert, au regard de l'article 45 de la Constitution, l'intervention d'un règlement grand-ducal. Or, le projet de loi ne prévoit pas expressément une telle base habilitante.

Le Conseil d'État formule dès lors une opposition formelle et exige l'introduction d'une disposition permettant l'adoption de mesures d'urgence par voie de règlement grand-ducal.

Afin d'y donner suite, il est proposé d'adapter l'intitulé de l'article 11 relatif aux mesures d'urgence et d'y insérer un paragraphe 6 prévoyant que les mesures d'urgence visées à l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/2031 sont arrêtées par règlement grand-ducal.

#### *Article 12*

Le Conseil d'État formule une observation concernant l'article 12, paragraphe 2. Il propose de supprimer la seconde phrase relative au délai de la voie de recours, au motif que ce délai est déjà fixé par les dispositions légales applicables.

Le représentant du ministère indique qu'il est proposé de faire droit à cette observation et de supprimer la phrase concernée.

#### *Article 13*

Concernant l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) initiale (point 3° nouveau), le Conseil d'État relève que la sanction prévue ne doit pas se limiter au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 du règlement (UE) 2016/2031, mais viser l'ensemble dudit article. Il souligne également qu'une sanction devrait être prévue en cas de non-paiement des taxes mentionnées à l'article 10 du projet de loi sous rubrique.

Il est proposé d'adapter le point 3° nouveau de l'article sous examen en conséquence, en supprimant la référence au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 du règlement européen précitée, visant ainsi tout l'article.

De même, il est proposé d'insérer un nouveau point 2° à l'article sous rubrique qui introduit une sanction pour le non-paiement des taxes prévues à l'article 10 du projet de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, qu'une sanction soit prévue pour le non-respect de l'article 15, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/2031. Il est dès lors proposé d'introduire, au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) initiale (point 3° nouveau), point 1° initial (lettre a) nouvelle), une référence expresse audit paragraphe 3.

Le Conseil d'État attire en outre l'attention sur le fait que les renvois à des dispositions du règlement européen ne peuvent fonder une incrimination que si celles-ci décrivent de manière suffisamment précise un comportement déterminé. Tel n'est pas le cas du renvoi à l'article 91, paragraphe 1, lettre d), du règlement (UE) 2016/2031 figurant au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre d) initiale (point 5° nouveau), point 9° initial. En conséquence, le Conseil d'État formule une opposition formelle et invite soit à préciser l'incrimination, soit à supprimer la référence. Il est proposé de supprimer ladite référence.

Enfin, s'agissant du paragraphe 6, le Conseil d'État recommande de supprimer la mention relative au délai de la voie de recours, celui-ci étant fixé par la loi. Il est proposé de suivre cette recommandation.

#### *Article 16*

Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, la révision des références figurant au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), points 2°, 7°, 8° et 9° initiaux, afin que le non-respect des autorisations, interdictions et mesures soit défini de manière suffisamment précise pour fonder une sanction.

Il est proposé de supprimer les références figurant aux points 2°, 7° et 9° initiaux et de reformuler le point 8° initial (nouveau point 3°) de manière plus précise afin d'assurer la conformité aux exigences de légalité et de sécurité juridique.

#### *Échange de vues*

Madame Ocavie Modert, rapportrice du projet de loi sous rubrique, relève d'emblée que les observations du Conseil d'État ont été intégralement prises en compte dans les propositions d'amendement soumises à la commission. Elle souhaite néanmoins revenir sur l'article 11, et plus particulièrement sur le nouveau paragraphe introduisant la faculté d'adopter, par règlement grand-ducal, des mesures provisoires.

Madame Octavie Modert s'interroge sur le degré de précision du dispositif envisagé. Elle observe que le projet de loi encadre de manière détaillée les mesures d'urgence, tandis que les mesures provisoires seraient déterminées par voie réglementaire, sur la base d'un renvoi au règlement européen. Elle se demande s'il ne conviendrait pas de préciser davantage, au niveau de la loi, le contenu ou les limites de ces mesures, afin d'en circonscrire plus clairement la portée.

Elle soulève en particulier la question du régime des sanctions. Selon elle, si le non-respect de mesures provisoires devait être assorti de sanctions, celles-ci devraient trouver un fondement explicite dans la loi. Elle exprime par ailleurs une réserve quant à l'interprétation du règlement européen, estimant qu'il n'est pas établi avec certitude que les mesures provisoires qu'il prévoit entraînent nécessairement l'ensemble des conséquences juridiques qui pourraient découler des premiers paragraphes de l'article 11.

Madame la Ministre indique que le Conseil d'État n'a pas formulé d'observations spécifiques sur ces aspects.

Madame Octavie Modert précise que l'avis du Conseil d'État se limite à une remarque de portée générale, exigeant l'introduction d'une base légale permettant l'adoption d'un règlement grand-ducal.

Un représentant du ministère confirme que l'opposition formelle du Conseil d'État vise exclusivement l'absence, dans le projet initial, d'une disposition prévoyant expressément la possibilité de recourir à un règlement grand-ducal pour arrêter des mesures provisoires, sans exiger d'encadrement supplémentaire quant à leur contenu.

En l'absence d'autres demandes de prise de parole, Monsieur le Président de la commission parlementaire propose de transmettre au Conseil d'État la lettre d'amendements.

Il précise que le projet de lettre, communiqué aux membres de la commission en amont de la réunion par courrier électronique sous forme d'avant-projet, reprend les propositions d'amendements exposées précédemment ainsi qu'une série d'adaptations d'ordre légistique.

La commission parlementaire marque son accord tant sur le principe de l'envoi de la lettre que sur son contenu, lequel reflète fidèlement les modifications discutées et les ajustements rédactionnels envisagés.

## **2. 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**

À la suite d'une introduction succincte de Monsieur le Président de la commission parlementaire concernant le projet de loi n°8156, Madame la Ministre en présente les éléments essentiels ainsi que l'avis complémentaire du Conseil d'État y afférent.

Madame la Ministre rappelle que le projet de loi a pour objet d'assurer la mise en œuvre, en droit interne, du règlement (UE) 2017/625 relatif aux contrôles officiels, ainsi que la transposition partielle d'un ensemble plus large de dispositions européennes connexes, comprenant au total vingt-et-un règlements.

Elle indique que le projet encadre notamment l'organisation des contrôles officiels exercés par l'ALVA, les obligations de notification incombant aux opérateurs ainsi que les procédures de retrait et de rappel de produits. Il traite également des exigences en matière d'étiquetage, des contrôles à l'importation, de l'enregistrement et de l'agrément de certains opérateurs économiques.

Le dispositif prévoit par ailleurs un cadre relatif aux mesures administratives et aux mesures d'urgence, permettant à l'autorité compétente d'intervenir rapidement en cas de manquement ou de risque avéré. Il comprend en outre des dispositions concernant les taxes applicables ainsi qu'un régime de sanctions, tant administratives que pénales.

Madame la Ministre rappelle que le premier avis du Conseil d'État comportait plusieurs oppositions formelles. Afin d'y répondre, le Gouvernement a déposé une série d'amendements. Elle souligne que l'un des principaux points de critique concernait la répartition des compétences entre le ministère et l'administration, problématique également soulevée dans le cadre du projet de loi n° 8647 susmentionné. Cette question a depuis été clarifiée par la modification de la loi organique de l'ALVA, récemment adoptée par la Chambre des Députés.

À la suite de l'exposé de Madame la Ministre, un représentant du ministère présente l'avis complémentaire du Conseil d'État qui porte sur ladite série d'amendements et les adaptations proposées afin d'y donner suite.

#### *Amendement 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État estime que l'intitulé proposé demeure trop restrictif au regard de l'objet réel du projet, celui-ci ne se limitant pas aux seuls contrôles officiels, mais couvrant également les prescriptions générales de la législation alimentaire.

Il suggère dès lors d'adopter un nouvel intitulé libellé comme suit : « projet de loi relatif aux denrées alimentaires et aux matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires ».

Il est proposé de suivre l'avis du Conseil d'État sur ce point.

#### *Amendement 2*

Cet amendement ne suscite aucune observation de la part du Conseil d'État.

#### *Amendement 3 (article 1<sup>er</sup>)*

S'agissant de l'article 1<sup>er</sup> relatif à l'objet et au champ d'application de la loi, le Conseil d'État ne formule pas de commentaire quant au paragraphe 1<sup>er</sup>.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il considère que les points 1 et 3, tels qu'amendés, sont désormais conformes aux dispositions européennes applicables. Il est, par conséquent, en mesure de lever l'opposition formelle précédemment émise à l'encontre de ces dispositions.

Les paragraphes 3 à 6 n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 7 avait fait l'objet d'une opposition formelle dans le premier avis, le Conseil d'État estimant que la rédaction initiale n'encadrait pas de manière suffisante le pouvoir réglementaire du Grand-Duc au regard des exigences constitutionnelles. À la suite de la reformulation opérée, le Conseil d'État lève son opposition formelle.

Concernant le paragraphe 8, le Conseil d'État avait exigé, sous peine d'opposition formelle, la suppression de termes non expressément harmonisés au niveau européen. Cette suppression ayant été effectuée, l'opposition formelle est levée.

#### *Amendements 4 et 5 (anciens articles 2 et 3)*

Ces amendements visent à répondre à l'opposition formelle pour insécurité juridique relative à la désignation du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions en tant qu'autorité compétente.

Le Conseil d'État constate que l'amendement 4 supprime l'ancien article 2, lequel désignait expressément le ministre comme autorité compétente. L'amendement 5 prévoit, pour sa part, que l'ALVA est chargée de la réalisation des contrôles officiels, sans recourir à la notion d'« administration compétente » figurant dans la version initiale.

Il relève également que les autres dispositions se limitent à opérer une répartition des compétences entre le ministre et l'administration, sans employer les notions d'« autorité compétente » ou d'« administration compétente ». Cette approche s'inscrit dans la continuité de la réforme récente de la législation relative à l'ALVA.

Le Conseil d'État considère que cette clarification assure une répartition cohérente et juridiquement sécurisée des compétences et lève, en conséquence, son opposition formelle.

#### *Amendements 6 et 7*

Ces amendements ne donnent lieu à aucune observation.

#### *Amendement 8 (ancien article 3, paragraphe 5)*

Cet amendement porte sur les pouvoirs de contrôle en matière de contrôles officiels.

Au nouveau paragraphe 3, le Conseil d'État relève que la rédaction ne vise pas expressément les personnes physiques et organismes délégataires, contrairement aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 4. Il demande, dès lors, que cette omission soit corrigée.

Il est proposé de compléter la disposition conformément à l'avis du Conseil d'État.

Par ailleurs, l'ancien paragraphe 5 a été supprimé à la demande du Conseil d'État, formulée sous peine d'opposition formelle. Celle-ci est, de ce fait, levée.

#### *Amendements 9 à 12*

Le Conseil d'État ne formule aucune observation à l'égard de ces amendements.

#### *Amendement 13 (ancien article 8)*

L'amendement 13 concerne le contrôle et la notification à l'importation de certaines denrées alimentaires ainsi que des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Dans son avis antérieur, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle pour insécurité juridique à l'égard du paragraphe 1<sup>er</sup>, estimant qu'un renvoi explicite devait être opéré vers la définition des denrées alimentaires figurant à l'article 44 du règlement (UE) 2017/625.

Cette précision ayant été intégrée, le Conseil d'État lève son opposition formelle.

#### *Amendements 14 et 15*

Les amendements 14 et 15 ne donnent lieu à aucune observation.

#### *Amendements 16 et 17*

Ces amendements fusionnent les anciens articles 10 et 11 relatifs aux taxes.

Le Conseil d'État constate que les disparités entre opérateurs, relevées dans son premier avis au regard des différentes législations sectorielles, ont été supprimées, notamment par l'introduction d'un seuil de rentabilité. Il considère dès lors que la réserve du second vote constitutionnel n'a plus lieu d'être.

#### *Amendements 18 et 19*

L'amendement 18, relatif aux mesures d'urgence (article 11 initial), et l'amendement 19, relatif aux mesures administratives (article 12 initial), appellent une observation identique du Conseil

d'État : il demande la suppression de la seconde phrase des paragraphes concernés, relative au délai de recours, celui-ci correspondant au délai de droit commun de trois mois.

Il est proposé de suivre l'avis du Conseil d'État sur ces points.

#### *Amendement 20*

L'amendement 20 introduit un nouvel article 13 relatif aux amendes administratives.

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, lettre g), renvoie à l'article 10, lequel se limite à prévoir la fixation des taxes par règlement grand-ducal, sans ériger en tant que tel un comportement sanctionnable. Il exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, que le non-paiement des taxes soit expressément visé.

Il est proposé de reprendre la formulation suggérée par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État observe ensuite un recoupement entre certains faits visés à l'article 13 (sanctions administratives) et ceux réprimés à l'article 16 (sanctions pénales), ce qui soulève une difficulté au regard du principe *non bis in idem*. Il vise notamment l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, lettres c), d) et e), ainsi que le paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), en lien avec l'article 16, paragraphe 2.

Sous peine d'opposition formelle, il demande une adaptation de la phrase liminaire du point 1°. Il est proposé de reprendre la formulation suggérée par le Conseil d'État.

Par ailleurs, la Haute Corporation relève que certains manquements ne sont sanctionnés que par une amende administrative, alors qu'ils présentent, selon elle, des risques comparables à ceux érigés en infractions pénales à l'article 16.

Un représentant du ministère précise que les dispositions évoquées - notamment celles relatives aux règlements (CE) n° 178/2002, n° 1829/2003, n° 852/2004, ainsi qu'aux règlements (CE) n° 853/2004 et n° 609/2013 - concernent principalement des obligations de conformité dont la violation n'implique pas, en soi, une mise en danger avérée et immédiate de la santé humaine.

Il souligne qu'en revanche les comportements présentant une dangerosité réelle pour la santé humaine sont expressément réprimés pénalement dans le projet de loi, notamment lorsque les denrées sont dangereuses ou impropres à la consommation, lorsque la santé humaine est effectivement compromise, ou en cas de fraude, de récidive ou de non-respect de mesures administratives.

Le maintien de certains manquements dans le champ des sanctions administratives permet, selon le ministère, une intervention rapide et proportionnée, favorisant une mise en conformité efficace sans recourir systématiquement à la voie pénale, réservée aux situations les plus graves.

Il est dès lors proposé de maintenir la distinction opérée par le projet, les comportements visés à l'article 13 ne constituant pas, en tant que tels, un danger imminent pour la santé humaine et leur pénalisation apparaissant disproportionnée au regard des infractions prévues à l'article 16.

Le Conseil d'État demande encore, au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 16, de viser la violation de l'article 15, paragraphes 1<sup>er</sup> à 3, et non le seul paragraphe 3. Il est proposé de faire droit à cette observation.



Enfin, il réitère sa demande de suppression de la seconde phrase du paragraphe 5 relative au délai de recours, ce qui est accepté.

#### *Amendement 21*

L'article 14, tel qu'amendé, précise désormais la durée, le volume, l'objet, le contenu et les conditions de réussite de la formation requise. Le Conseil d'État lève en conséquence son opposition formelle.

#### *Amendement 22*

Aucune observation n'est formulée.

#### *Amendement 23*

Le Conseil d'État relève que l'échelle des peines et la classification des infractions ont été revues, que la liste des comportements sanctionnables a été complétée et que les renvois ont été précisés conformément à ses demandes. Il lève son opposition formelle.

#### *Amendements 24 et 25*

Ces amendements ne suscitent aucune observation.

#### *Amendement 26*

L'amendement 26 maintient en vigueur la loi modifiée du 25 septembre 1953 relative à la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels.

Au vu des explications fournies dans le commentaire de l'amendement, le Conseil d'État lève son opposition formelle.

#### *Échange de vues*

Madame Joëlle Welfring intervient au sujet de la publication des résultats des contrôles officiels. Elle sollicite des précisions quant au régime applicable à la suite de la suppression de la disposition initialement prévue et s'interroge sur les modalités selon lesquelles la publication des résultats sera désormais encadrée.

Un représentant du ministère précise, d'une part, que la publication des retraits et rappels de produits demeure expressément prévue et continue d'être assurée par l'autorité compétente. D'autre part, la disposition supprimée visait la publication de résumés de contrôles selon un système de type « Smiley ». Or, le règlement (UE) 2017/625 encadre déjà la transparence en matière de contrôles officiels, de sorte qu'une base légale nationale supplémentaire n'est pas requise. Toute publication fondée sur ce règlement doit respecter les conditions qu'il prévoit, notamment le droit pour l'opérateur concerné d'être entendu préalablement.

Madame Joëlle Welfring s'interroge ensuite sur l'accessibilité des rapports de contrôle.

Un représentant du ministère indique que ces rapports ne sont pas communicables. En vertu de la législation relative à l'accès aux documents, les pièces susceptibles de contenir des constatations d'infractions pénales ou administratives sont exclues du droit d'accès.

Madame Stéphanie Weydert, rapportrice du projet de loi, pose une question de compréhension concernant l'amendement 20 qui introduit un nouvel article 13 au projet de loi relatif aux amendes administratives. Elle observe que le texte prévoit une fourchette comprise

entre 250 et 10.000 euros et qu'il énumère plusieurs critères d'appréciation, notamment la gravité et la durée du manquement, le degré de responsabilité de l'exploitant ainsi que l'existence d'infractions antérieures. Elle s'interroge sur la manière dont le montant est concrètement déterminé par le ministre compétent et demande si des orientations internes encadrent l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, afin d'assurer une application cohérente et proportionnée des sanctions, eu égard à l'étendue de la fourchette prévue.

Madame la Ministre répond que ce mécanisme correspond à une technique législative fréquemment retenue. Elle précise que des lignes directrices internes sont établies afin de structurer l'évaluation des situations individuelles et de garantir une pratique homogène, fondée sur des critères objectifs, excluant toute appréciation arbitraire.

Après avoir constaté qu'aucune autre question n'est soulevée, Monsieur le Président de la commission parlementaire prend acte de l'accord des membres sur les modifications proposées. Il propose en conséquence d'entamer la rédaction du projet de rapport relatif au projet de loi, en vue de son adoption ultérieure par la commission.

### **3. 8194    Projet de loi relative aux contrôles officiels et autres activités officielles relatifs aux aliments pour animaux**

Après une brève introduction de Monsieur le Président de la commission parlementaire, Madame la Ministre précise que le texte sous rubrique s'inscrit dans la même logique que le projet de loi précédemment examiné en matière de denrées alimentaires, la différence tenant uniquement à son champ d'application, désormais centré sur les aliments pour animaux.

Elle rappelle que, dans son premier avis, le Conseil d'État avait formulé des oppositions formelles analogues à celles soulevées dans le cadre du projet relatif aux denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre le ministère et l'administration. Elle indique que ces observations ont été prises en compte et que la clarification des compétences a été opérée conformément aux exigences exprimées par le Conseil d'État.

À la suite de ces introductions, un représentant du ministère présente un aperçu de l'avis complémentaire du Conseil d'État et expose les propositions de modification du texte destinées à y donner suite.

#### *Amendements 1<sup>er</sup> et 2*

Le Conseil d'État ne formule aucune observation au sujet de l'amendement 1<sup>er</sup>.

L'amendement 2 porte sur l'article 1<sup>er</sup> du projet (et non sur l'article 2, comme indiqué par erreur dans l'avis). Il modifie le paragraphe 2, point 1°, en remplaçant la conjonction « et » par « ou » et en incluant la distribution des produits dans le champ d'application de la loi, conformément aux demandes formulées par le Conseil d'État dans son avis du 25 juin 2024.

Le Conseil d'État lève dès lors les oppositions formelles émises pour mise en œuvre incorrecte et incomplète du droit européen.

#### *Amendements 3 et 4*

Ces amendements répondent à l'opposition formelle relative à la désignation de l'autorité compétente.

L'amendement 3 supprime l'ancien article 2, qui désignait expressément le ministre comme autorité compétente. L'amendement 4 retire à l'ALVA la qualification d'« administration compétente » figurant dans la version initiale.

Le Conseil d'État constate que les autres dispositions se limitent désormais à répartir les compétences entre le ministre et l'administration, sans recourir aux notions d'« autorité compétente » ou d'« administration compétente ». Il relève que cette approche s'inscrit dans la continuité de la réforme opérée par la loi modifiant la législation relative à l'ALVA.

Il considère que cette clarification permet d'assurer une répartition juridiquement sécurisée des compétences et lève son opposition formelle pour insécurité juridique.

#### *Amendement 5*

Aucune observation n'est formulée.

#### *Amendement 6 (pouvoirs de contrôle)*

S'agissant de l'amendement 6, modifiant l'ancien article 3, paragraphe 5, relatif aux pouvoirs de contrôle, le Conseil d'État relève que le nouveau paragraphe 3 omet de viser les personnes physiques et organismes délégataires, contrairement aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 4.

Il demande en conséquence de compléter la disposition. Il est proposé de suivre cette suggestion.

#### *Amendements 7 à 9*

Les amendements 7, 8 et 9 ne suscitent pas de commentaire.

#### *Amendements 10 et 11*

Ces amendements fusionnent les anciens articles 9 et 10 relatifs aux taxes.

Le Conseil d'État constate que les disparités entre opérateurs ont disparu à la suite de l'introduction d'un seuil de rentabilité. Il considère que la réserve du second vote constitutionnel, formulée dans son précédent avis, n'a plus lieu d'être.

#### *Amendements 12 et 13*

Pour l'amendement 12, relatif aux mesures d'urgence, ainsi que pour l'amendement 13, relatif aux mesures administratives, le Conseil d'État demande la suppression de la seconde phrase du paragraphe 5 concernant le délai de recours, celui-ci correspondant au délai de droit commun.

Il est proposé de faire droit à cette demande.

#### *Amendement 14*

L'amendement 14 introduit un nouvel article relatif aux sanctions administratives. Le Conseil d'État relève que le renvoi à l'article 7, qui se limite à prévoir la fixation des taxes par règlement grand-ducal, ne vise pas un comportement sanctionnable. Sous peine d'opposition formelle, il exige que le non-paiement des taxes soit expressément sanctionné.

Il est proposé d'adopter la formulation suggérée par le Conseil d'État.

La Haute Corporation demande également, comme pour les amendements précédents, la suppression de la phrase relative au délai de recours.

#### *Amendement 15*

L'amendement 15 précise désormais la durée, le volume, l'objet, le contenu et les conditions de réussite de la formation requise. Le Conseil d'État lève son opposition formelle.

#### *Amendement 16*

Aucune observation n'est formulée.

#### *Amendement 17*

L'amendement 17 révisé l'échelle des peines et la classification des infractions, complète la liste des comportements sanctionnables et précise les renvois, afin de viser exclusivement les dispositions imposant des obligations précises aux exploitants.

Le Conseil d'État lève son opposition formelle.

Il relève toutefois que le renvoi au règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2003 relatif aux substances indésirables dans les aliments pour animaux soulève une difficulté, dès lors que la loi modifiée du 19 mai 1983, qui en constitue la base légale, est abrogée sans être remplacée.

Dans l'attente d'une nouvelle base légale, le Conseil d'État suggère l'introduction d'une disposition transitoire à insérer après la disposition abrogatoire.

#### *Amendements 18 à 20*

Le Conseil d'État ne formule aucune observation à leur sujet.

#### *Échange de vues*

Monsieur le Président de la commission parlementaire, agissant en qualité de rapporteur, indique avoir procédé à l'examen des différents avis émis dans le cadre du projet de loi.

Il relève que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont, à l'instar de leurs prises de position dans d'autres dossiers similaires, exprimé le souhait de voir l'ensemble des dispositions relatives aux contrôles regroupées au sein d'un texte unique. Il souligne toutefois que cette approche se heurte, en pratique, aux contraintes inhérentes à la mise en œuvre et à la transposition successives de différents instruments du droit de l'Union européenne.

Il évoque ensuite l'avis de la Chambre d'Agriculture, laquelle avait initialement demandé la suppression du qualificatif « grave » accolé au terme « infraction », avant d'exprimer ultérieurement le souhait de le voir réintroduit. Monsieur le Président s'interroge dès lors sur l'opportunité de cette qualification et sur les garanties permettant d'éviter toute application arbitraire de la disposition concernée.

Madame la Ministre répond que le principe de proportionnalité constitue, en toute hypothèse, un principe directeur s'imposant à l'action administrative. Elle souligne que la notion d'« infraction grave » est susceptible de soulever des incertitudes d'interprétation quant au seuil à partir duquel une infraction peut être qualifiée comme telle.

Elle précise par ailleurs que les pouvoirs de contrôle ne sauraient être limités aux seuls cas d'infractions graves ou à des situations exceptionnelles. Des contrôles doivent également pouvoir être effectués dans le cadre ordinaire de l'activité administrative, notamment en journée, indépendamment de l'existence d'une infraction grave préalablement constatée.

Madame la Ministre conclut que, quelle que soit la rédaction retenue, le respect du principe de proportionnalité demeure une exigence constante et incontournable.

Monsieur le Président remercie Madame la Ministre pour ces précisions. Constatant l'accord de la commission parlementaire quant aux modifications proposées par le représentant du ministère, et en l'absence d'autres interventions, il indique que le rapport pourra être finalisé en vue de l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière, conjointement avec le texte précédemment examiné.

#### **4. 8677    Projet de loi portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise de l'économie agricole**

Monsieur le Président aborde le point suivant de l'ordre du jour, relatif à la présentation d'un projet de loi visant la réorganisation du Service d'économie rurale, appelé à devenir l'Administration de l'économie rurale.

Madame la Ministre expose brièvement le contexte du projet. Elle rappelle que le Service d'économie rurale, au même titre que l'ASTA, relève de son département et que les deux cadres législatifs font actuellement l'objet d'une révision. La base légale du Service d'économie rurale remonte à 1964 et, bien qu'ayant été modifiée, elle ne reflète plus pleinement l'évolution des missions et des compétences assumées au fil des années.

Le projet ne tend pas à créer une nouvelle entité, mais à actualiser le cadre légal existant et à adapter la dénomination à la réalité institutionnelle, en érigeant le service en administration à part entière, sous l'appellation d'Administration de l'économie rurale.

Madame la Ministre souligne enfin que la réforme comporte également un volet organisationnel, prévoyant notamment la création de postes de directeurs adjoints afin de doter la nouvelle administration d'une structure hiérarchique conforme aux standards applicables aux autres administrations.

Par la suite, Monsieur le Directeur du Service d'économie rurale expose les grandes lignes du projet de loi appelé à constituer la nouvelle loi organique de l'Administration de l'économie rurale issue du SER.

Il indique qu'il est apparu indispensable d'actualiser le cadre légal afin qu'il reflète fidèlement l'évolution et l'élargissement substantiel des missions assumées au fil des années. De nombreuses compétences ont en effet été ajoutées, sans que le texte fondateur du SER ne soit adapté de manière systématique.

Il met en évidence, en particulier, l'intégration de missions relevant de l'interface entre agriculture et protection de la nature. L'administration intervient désormais comme autorité compétente pour le volet agricole dans la collecte, l'analyse et la consolidation de données, ainsi que dans l'élaboration, en coordination avec d'autres ministères compétents, de plans et de mesures conjoints en matière environnementale.

Il souligne également l'accroissement des responsabilités liées à la mise en œuvre de la politique agricole commune. Les réformes successives de la PAC ont introduit de nouvelles obligations et de nouveaux instruments nécessitant une base légale explicite, notamment en

matière d'échange de données et d'évaluation intégrée des exploitations agricoles au regard de critères économiques et environnementaux.

Un autre volet essentiel concerne la reprise, depuis 2019, des statistiques agricoles auparavant assurées par le STATEC. Cette mission, actuellement exercée sur la base d'une convention et dans le cadre du système statistique national, n'était pas formellement ancrée dans la législation. Le projet de loi entend combler cette lacune et garantir la sécurité juridique nécessaire, notamment pour satisfaire aux obligations de transmission de données à Eurostat.

Monsieur le Directeur précise que le texte a été conçu de manière suffisamment souple pour permettre l'adaptation des missions lors des réformes périodiques de la politique agricole commune, sans nécessiter des modifications législatives répétées pour des ajustements techniques.

Enfin, il rappelle que l'administration conserve sa qualité d'autorité nationale compétente en matière d'intervention sur les marchés agricoles, notamment en cas de déséquilibres ou de surproduction, conformément aux mécanismes prévus par le droit de l'Union européenne. Cette compétence est expressément maintenue afin d'assurer la capacité d'action de l'État si les circonstances l'exigent.

#### *Échange de vues*

Monsieur Gusty Graas souhaite obtenir des précisions concernant la composition de la direction. Il relève que le projet de loi prévoit un directeur et deux directeurs adjoints, sans préciser explicitement les exigences en matière de diplômes. Il observe que, dans plusieurs lois récemment votées relatives à d'autres administrations, le législateur a opté pour une plus grande ouverture, permettant également à des profils issus du secteur privé d'accéder à de telles fonctions. Il s'interroge dès lors sur l'approche retenue en l'espèce.

Un représentant du ministère explique que le choix a été fait de réserver ces fonctions à des fonctionnaires, notamment au regard des exigences de contrôle et d'audit, y compris au niveau européen. Cette option vise à garantir un cadre stable et conforme aux attentes institutionnelles.

S'agissant des qualifications, il précise que celles-ci relèvent du statut général des fonctionnaires et qu'il a été délibérément décidé de ne pas les détailler dans la loi organique, afin d'éviter toute redondance ou rigidité excessive. Les critères précis seront définis dans le cadre des procédures de recrutement.

En réponse à d'autres observations de Monsieur Gusty Graas, il ajoute que les formations pertinentes dans le domaine agricole couvrent aujourd'hui un champ très large - incluant notamment des spécialisations en biologie et en sciences environnementales - et que la rédaction retenue permet de préserver la flexibilité nécessaire pour recruter des profils adaptés aux besoins futurs de l'administration.

Madame Joëlle Welfring revient sur l'article 3, s'agissant des conditions d'accès aux fonctions de direction. Elle cherche à déterminer si la nomination au poste de directeur ou de directeur adjoint est exclusivement réservée à des personnes disposant déjà du statut de fonctionnaire, ou si le texte permet également de recruter un candidat du secteur privé possédant une expertise spécifique, notamment dans des domaines techniques ou liés aux audits, où l'expérience acquise en dehors de l'administration pourrait constituer une valeur ajoutée.

Un représentant du ministère précise que le dispositif retenu s'inscrit dans le cadre du statut général des fonctionnaires. Les fonctions de direction sont dès lors réservées à des agents répondant aux conditions d'accès à la fonction publique, incluant la réussite des épreuves

requis et l'accomplissement éventuel du stage. Le recrutement s'effectue selon les règles ordinaires applicables à tout poste de fonctionnaire.

Madame Joëlle Welfring observe que cette approche limite la possibilité d'attirer directement des profils hautement spécialisés issus du secteur privé ou d'autres environnements professionnels, lorsque de telles compétences ne sont pas disponibles en interne.

Madame la Ministre confirme que ce choix est délibéré. Elle souligne que l'administration concernée gère des volumes financiers importants, en particulier d'origine européenne, et qu'elle est soumise à des audits fréquents et rigoureux. Dans ce contexte, le statut de fonctionnaire est considéré comme offrant des garanties renforcées en termes de stabilité, d'indépendance et de fiabilité institutionnelle.

Madame Joëlle Welfring indique ne pas être pleinement convaincue par cette argumentation. Elle estime qu'une ouverture plus large, permettant le recrutement de profils externes qui intégreraient ensuite la fonction publique, pourrait constituer un atout, notamment lorsque des compétences spécifiques font défaut. Elle relève que d'autres administrations techniques ont adopté une approche plus flexible et considère qu'une telle souplesse peut s'avérer bénéfique dans la pratique.

Madame Joëlle Welfring formule ensuite une observation complémentaire concernant la délimitation des compétences de la future administration. Elle rappelle que, dans le cadre d'autres projets de loi récents - notamment celui modifiant la loi organique de l'ALVA - le Conseil d'État avait insisté sur la nécessité d'énumérer de manière explicite et détaillée les bases légales conférant des compétences, afin d'éviter toute incertitude quant à l'étendue des attributions. Elle constate qu'en l'espèce, le projet comporte essentiellement une référence à un règlement européen et s'interroge sur la cohérence de cette approche, au regard des exigences précédemment formulées.

Un représentant du ministère précise que les observations du Conseil d'État dans les dossiers antérieurs visaient avant tout à remédier à une incohérence entre les lois sectorielles et la loi-cadre correspondante. La Haute Corporation avait retenu une interprétation stricte selon laquelle une administration ne peut exercer que les compétences expressément prévues par sa loi organique.

Il indique que cette exigence a été intégrée dans le présent projet, notamment à l'article 2, où les missions sont désormais énumérées de manière détaillée afin de couvrir l'ensemble des attributions actuellement exercées. L'objectif est précisément d'éviter toute lacune qui pourrait, selon une lecture restrictive, limiter l'action de l'administration.

Madame la Ministre ajoute que, si de nouvelles missions devaient être confiées ultérieurement, une adaptation de la loi serait requise.

Madame Joëlle Welfring précise qu'elle souhaite s'assurer que les missions ont été formulées de manière suffisamment complète pour englober l'ensemble des compétences existantes et qu'aucune attribution en vigueur ne risque d'être exclue faute de mention expresse dans le nouveau texte organique.

Madame Octavie Modert revient sur l'interrogation soulevée par Madame Joëlle Welfring quant à la possibilité de recruter un directeur adjoint issu du secteur privé. Elle indique qu'un recrutement externe n'est pas exclu en principe, mais qu'il doit s'opérer dans le respect des règles statutaires applicables. Un candidat issu du secteur privé devrait ainsi intégrer la fonction publique selon les procédures prévues et accéder au grade requis avant de pouvoir être nommé à une fonction dirigeante.

Elle souligne ensuite que, en sa qualité d'organisme payeur, l'administration est soumise à des exigences particulières au niveau européen. La gestion de fonds européens implique des

contrôles stricts de la part des institutions de l'Union. Dans ce contexte, le statut de fonctionnaire constitue, selon elle, un élément de garantie supplémentaire en termes de fiabilité et de conformité, ce qui distingue cette administration d'autres structures moins directement impliquées dans la gestion de financements européens.

S'agissant des bases légales, l'oratrice souligne que, contrairement à d'autres administrations telles que l'ALVA, les compétences du Service d'économie rurale reposent principalement sur la législation agricole. La nécessité d'énumérer un large éventail de lois sectorielles se pose dès lors avec moins d'acuité.

Sur proposition de Madame Stéphanie Weydert, la commission parlementaire désigne Monsieur Jeff Boonen, président de la commission, rapporteur du projet de loi.

## **5. Divers**

Sous le point « Divers », Monsieur le Président rappelle que la réunion du 5 février s'est conclue par un échange relatif au compte rendu du dernier Conseil des ministres européens de l'Agriculture. En raison des contraintes de temps, les discussions n'ont pas pu être approfondies.

Il invite dès lors les membres à formuler d'éventuelles questions complémentaires. Vu qu'aucune question ou remarque n'est formulée, il présente brièvement l'ordre du jour de la prochaine réunion, prévue le 26 février, puis clôt la séance.

\*

|                                                 |
|-------------------------------------------------|
| <b>Procès-verbal approuvé et certifié exact</b> |
|-------------------------------------------------|