

N° 8206⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

concernant la mise sur le marché des organismes génétiquement modifiés en tant que produits ou éléments de produits

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.11.2024)

Par dépêche du 2 mai 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil qu'il s'agit de transposer ainsi qu'un tableau de concordance entre ladite directive et le projet de loi sous avis.

Les avis du Collège médical, du Collège vétérinaire du Grand-Duché du Luxembourg et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 24 mai, 8 juin et 23 octobre 2023.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet vise à réglementer la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés, ci-après les « OGM », notamment en transposant la partie C de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil. D'après l'exposé des motifs, la loi en projet fait partie d'un paquet de trois projets de loi fournissant aux OGM un cadre normatif nouveau afin de remplacer la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés¹.

Un projet de loi modifiant la loi précitée du 13 janvier 1997 fut déposé au Conseil d'État le 13 juillet 2018². Sans que le Conseil d'État ait émis d'avis à son égard, le retrait dudit projet de loi fut annoncé dans les remarques préliminaires aux amendements parlementaires du 25 mars 2022 relatifs au projet de loi portant création et organisation de l'Agence vétérinaire et alimentaire³.

1 À noter toutefois que la loi en projet ne prévoit pas l'abrogation de ladite loi et que les deux autres composants du paquet annoncé n'ont, en l'état actuel, pas encore été déposés au Conseil d'État.

2 Projet de loi n° 7354 modifiant la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés

3 Projet de loi n° 7716 portant création et organisation de l'Agence vétérinaire et alimentaire, portant modification 1) de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ; 2) de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments des animaux 3) de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et portant abrogation 1) de la loi du 28 décembre 1992 réglant l'inspection des viandes et la surveillance des établissements dans lesquels sont traités ou entreposés des viandes ou produits de viande, et modifiant la loi du 29 août 1976 portant création de l'Administration des services vétérinaires ; 2) de la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires

La loi en projet instaure également le régime des contrôles officiels applicables à la mise sur le marché des organismes génétiquement modifiés en tant que produits ou éléments de produits, tels que requis par le règlement européen sur les contrôles officiels⁴.

En vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2001/18/CE précitée, il incombe à l'État membre de désigner une ou plusieurs « autorités compétentes ».

La loi en projet définit une seule « autorité compétente », à savoir, le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, ci-après le « ministre ». Or, tout au long du dispositif, alors qu'il s'agit de transposer des obligations de la directive attribuées à l'« autorité compétente », la loi en projet charge de ces missions tantôt l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après l'« ALVA », tantôt le ministre.

Or, ces alternances dans les références risquent de créer des incohérences au niveau des procédures. À titre d'exemple, la directive à transposer vise, tout au long de son article 13, l'autorité compétente. L'article 6 de la loi en projet, qui entend transposer ledit article 13, se réfère, tour à tour, au ministre, à qui la notification d'une mise sur le marché est adressée et qui en accuse réception, pour viser par la suite l'ALVA, qui examine la notification. En vertu de l'article 7 de la loi en projet, il appartient ensuite à l'ALVA d'inviter le notifiant à compléter ou régulariser le dossier. Parallèlement, l'article 8 prévoit que le ministre peut inviter le notifiant « à lui communiquer des informations complémentaires, faire des observations ou émettre des objections motivées à la mise sur le marché ».

Les alternances décrites risquent, par ailleurs, de générer des incompatibilités avec la directive à transposer. Il y a lieu de citer, à titre d'exemple, l'article 8, paragraphe 3, de la loi en projet, qui prévoit que le ministre délivre l'autorisation de mise sur le marché par la voie d'un arrêté ministériel, alors que la directive à transposer entend conférer, à son article 15, paragraphe 3, ce pouvoir à « l'autorité compétente qui a élaboré le rapport », qui, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la loi en projet, est l'ALVA.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'introduire une définition de l'« autorité compétente », comme étant « le ministre, sauf les compétences conférées à l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire par la loi ».

Certaines dispositions de la directive 2001/18/CE précitée tenant à une transmission de documents à la Commission européenne et aux autorités compétentes d'autres États membres se trouvent transposées⁵, par opposition à d'autres, comme l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la directive 2001/18/CE précitée, sans logique systémique apparente et sans justification de la part des auteurs de la loi en projet. Or, à cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe, des dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne ainsi que celles entre autorités compétentes ne doivent pas être transposées. L'obligation de transposition de telles dispositions existe cependant lorsque la Commission démontre que leur respect nécessite l'adoption de mesures de transposition spécifiques dans l'ordre juridique national. Tel n'est pas le cas dans l'hypothèse où la directive édicte des obligations d'information non équivoques à la charge de l'autorité compétente dans chaque État membre de telle sorte que ladite autorité est tenue de les appliquer⁶. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Le Conseil d'État constate que l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2001/18/CE précitée, qui prévoit la publication des rapports d'évaluation et des avis des comités scientifiques consultés, n'est

4 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

5 Voir, à titre d'exemple, l'article 6, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi en projet, transposant l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2001/18/CE précitée.

6 Pour un arrêt concernant la matière en cause en l'espèce, voir CJUE, 20 novembre 2003, *Commission c. République française*, C-296/01, points 92 et 98 : BESCH Marc, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2019, point 221.

pas transposé par la loi en projet. Il demande sa transposition, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.⁷

De manière générale, et hormis les problématiques soulevées, les auteurs procèdent à une transposition littérale adaptée de la directive.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous revue prévoit les définitions applicables à la loi en projet en transposant l'article 2 de la directive 2001/18/CE précitée.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à l'introduction d'une définition de l'« autorité compétente ». À titre subsidiaire, il est relevé qu'en dépit de la définition de l'ALVA comme étant l'« administration compétente », ladite notion n'est plus utilisée dans la suite du dispositif. Cette définition de l'ALVA comme « administration compétente » pourrait dès lors être omise.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen entend transposer l'article 4 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui est de la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue entend transposer l'article 13 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. Pour le surplus, en ce qui concerne les rapports entre le ministre et l'ALVA, le Conseil d'État recommande aux auteurs de préciser, au paragraphe 2, que la notification est transmise par le ministre à l'ALVA, ce qui ne ressort du libellé de la disposition que de manière implicite.

En ce qui concerne, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la transmission de certains documents à la Commission européenne et aux autorités compétentes des autres États membres, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, estime qu'une telle disposition ne requiert pas de transposition et en demande la suppression.

Au paragraphe 3, alinéa 2, la loi en projet vise le « droit européen », alors que l'article 13 de la directive 2001/18/CE précitée se réfère à la partie B de la même directive. Le Conseil d'État demande aux auteurs, à la disposition sous revue, de remplacer la mention au « droit européen » par un renvoi au texte de loi transposant ladite partie B.

Article 7

L'article sous examen entend transposer l'article 14 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. Pour le surplus, en ce qui concerne les rapports entre le ministre et l'ALVA, le

⁷ À l'instar de l'article L125-3 du Code de l'environnement français.

Conseil d'État recommande aux auteurs de préciser, au paragraphe 1^{er}, que le dossier est transmis par le ministre à l'ALVA, ce qui ne ressort du libellé de la disposition que de manière implicite.

Article 8

L'article sous revue entend transposer l'article 15 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui est de la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

L'article 15, paragraphes 1^{er} et 3, de la directive 2001/18/CE précitée prévoient qu'« une autorité compétente ou la Commission peut demander des informations complémentaires, faire des observations ou émettre des objections motivées à la mise sur le marché des OGM concernés dans un délai de soixante jours à compter de la date de diffusion du rapport d'évaluation », et qu'« en l'absence d'objection motivée d'un État membre ou de la Commission dans les soixante jours suivant la date de diffusion du rapport d'évaluation [...] l'autorité compétente qui a élaboré le rapport donne par écrit son autorisation pour la mise sur le marché ».

Or, la réserve attachée aux objections de la part d'un État membre ou de la Commission européenne ne figure pas dans la disposition sous avis, qui se borne à prévoir, à son paragraphe 3, que le ministre délivre l'autorisation de mise sur le marché dans un certain délai seulement s'il n'émet pas lui-même d'objection motivée ou si ses propres éventuelles objections ont été levées. À la différence des dispositions traitant d'une simple information transmise auxdites entités, comme relevé aux considérations générales relatives à la transposition de dispositions traitant des relations entre les États membres et la Commission européenne ainsi que celles entre autorités compétentes, le Conseil d'État estime que la mention du cas d'objection motivée d'un État membre ou de la Commission européenne est à reprendre au paragraphe 3 sous avis sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.

Enfin, au paragraphe 3, *in fine*, le Conseil d'État demande qu'il soit fait abstraction de la précision selon laquelle le ministre délivre l'autorisation « par un arrêté ministériel », étant donné que ceci est d'ores et déjà prévu à l'article 10, paragraphe 2, de la loi en projet.

Article 9

L'article sous revue entend transposer l'article 17 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui est de la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Contrairement aux autres dispositions de la loi en projet, le paragraphe 2, lettre c), se réfère à la notion de « santé publique » alors que la directive 2001/18/CE précitée vise, à chaque occurrence, la « santé humaine ». Le Conseil d'État relève qu'il s'agit d'ailleurs du premier emploi des termes de « santé publique », alors que le reste du dispositif s'aligne avec le libellé de la directive en utilisant les termes de « santé humaine ». Vu le caractère plus englobant de cette dernière notion, le Conseil d'État demande de se tenir à la terminologie de « santé humaine », et ce afin d'éviter tout reproche éventuel de transposition incorrecte de la directive, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.

Pour ce qui est du paragraphe 5, le Conseil d'État relève que l'article 17, paragraphes 4 et 6, de la directive 2001/18/CE précitée prévoit, à l'instar de l'article 15, paragraphes 1^{er} et 3, de ladite directive, l'éventualité d'objection au profit de la Commission européenne et des autres États membres. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses observations relatives à l'article 8 de la loi en projet.

Article 10

L'article sous revue vise à transposer l'article 18 de la directive 2001/18/CE précitée.

Quant au paragraphe 1^{er}, qui vise les objections émises « conformément aux articles 8, 9 et 12 », le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives auxdits articles.

Article 11

L'article sous revue entend transposer l'article 19 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 12

L'article sous revue vise à transposer l'article 20 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui concerne la transmission des rapports de surveillance à la Commission européenne et aux autres autorités compétentes prévue au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et exige la suppression de cette disposition.

Le paragraphe 2 omet de transposer l'article 20, paragraphe 2, alinéa 2, selon lequel le notifiant « révisé les informations et les conditions spécifiées dans la notification ». Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, que cette obligation soit intégrée dans la disposition sous avis.

Pour ce qui est du paragraphe 3, il est relevé que l'article 20, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la directive 2001/18/CE précitée renvoie aux articles 15 et 17 de ladite directive qui prévoient le cas d'une objection par la Commission européenne ou un autre État membre. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses observations relatives à l'article 8 de la loi en projet et demande d'adapter la disposition sous revue en y intégrant les cas d'objection par la Commission européenne ou un autre État membre, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive.

Par ailleurs, l'article 20, paragraphe 3, alinéas 2 et suivants, de la directive 2001/18/CE précitée prévoit, lorsque de nouvelles informations surviennent, après l'émission de l'autorisation, une procédure de modification de ladite autorisation. Or, cette procédure ne se trouve pas transposée par la disposition sous revue, qui se borne à traiter des informations advenues avant l'émission de l'autorisation. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive, de prévoir une telle procédure de modification dans la loi en projet.

Article 13

L'article sous revue entend transposer l'article 21 de la directive 2001/18/CE précitée.

Le paragraphe 2 prévoit qu'un étiquetage n'est pas requis pour les « produits destinés à être directement transformés et [les] produits présentant des traces d'OGM présents dans une proportion qui n'excède pas 0,9 % à condition que ces traces soient fortuites ou techniquement inévitables ». Aux fins d'une transposition correcte de la directive, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de se borner à viser les « produits destinés à être directement transformés présentant des traces d'OGM dans une proportion qui n'excède pas 0,9 % à condition que ces traces soient fortuites ou techniquement inévitables ».

Article 14

L'article sous examen vise à transposer l'article 22 de la directive 2001/18/CE précitée.

La disposition sous revue prévoit que le ministre peut restreindre ou suspendre la mise sur le marché d'OGM qui ne sont « pas conformes aux exigences de la présente loi et ses règlements d'exécution ».

Pour ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Par ailleurs, l'emploi du verbe « pouvoir » est susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 35 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le terme « peut ».

Articles 15 et 16

Les articles sous avis entendent transposer les articles 23 et 25 de la directive 2001/18/CE précitée.

Pour ce qui est de la désignation de l'autorité compétente, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. Pour le surplus, en ce qui concerne les rapports entre le ministre et l'ALVA, le Conseil d'État recommande aux auteurs de préciser, à l'article 16, paragraphe 2, que la demande de traitement confidentiel est transmise par le ministre à l'ALVA, ce qui ne ressort du libellé de la disposition que de manière implicite.

Article 17

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État relève que l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 8 septembre 2022 prévoit d'ores et déjà que « [l]'ALVA peut, en cas de besoin, procéder

à la délégation de certaines tâches spécifiques relevant de ses missions, tel qu'il est prévu par les articles 28 à 33 du règlement (UE) 2017/625⁸, après accord du ministre », de sorte que le paragraphe 2 sous avis est superfétatoire et peut être supprimé.

Article 18

Au paragraphe 2, le Conseil d'État se demande de quelle disposition découlerait l'inapplicabilité des contrôles officiels aux produits destinés à être directement transformés ne contenant que des traces d'OGM autorisés « dans une proportion qui n'excède pas 0,9 % ou des seuils inférieurs à condition que ces traces soient fortuites ou techniquement inévitables », d'autant plus que l'exclusion desdits produits par la directive 2001/18/CE précitée ne concerne que l'obligation d'étiquetage. Aucune explication n'est fournie par les auteurs quant à ladite exclusion au commentaire de la disposition sous avis.

Le paragraphe 6 entend imposer la publicité des résultats des contrôles officiels. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 11 du règlement (UE) 2017/625 délimite précisément les pouvoirs et obligations des autorités compétentes en matière de publication relative aux contrôles officiels. Les autorités compétentes désignées par les États membres se voient, du seul fait de leur désignation, directement investies des pouvoirs que leur confie le règlement et dans les limites que celui-ci fixe. Lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement. En conséquence, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, l'omission du paragraphe 6.

Articles 19 et 20

L'article 79 du règlement (UE) 2017/625 précité prévoit, pour les contrôles officiels, la perception de redevances ou taxes « obligatoires ». Aux termes de l'article 80 du même règlement, « [l]es États membres peuvent percevoir, pour couvrir les frais supportés dans le cadre des contrôles officiels ou des autres activités officielles, des redevances ou taxes autres que celles visées à l'article 79, [...] ».

Pour mettre en œuvre ces articles au niveau national, il n'y a pas lieu de prévoir deux articles distincts, dont l'un est intitulé « [t]axes obligatoires » et l'autre « [t]axes facultatives ». En effet, pour les personnes assujetties aux taxes, celles-ci ont toujours un caractère obligatoire. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de fusionner les articles 19 et 20 du projet de loi sous examen et de supprimer les termes « obligatoires » et « facultatives ».

Dans la mesure où les prélèvements en question sont destinés à couvrir les coûts des contrôles officiels, et que la réglementation européenne prévoit une équivalence entre les coûts et le montant à prélever, le Conseil d'État estime que les taxes en question revêtent la nature de taxes de remboursement purement rémunératoires s'assimilant aux redevances. Le Conseil d'État peut dès lors se montrer d'accord avec le renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination du montant des taxes en question.

Le Conseil d'État constate ensuite que l'article 19 n'introduit pas de seuil de rentabilité pour la perception des taxes, à la différence de ce qui est prévu pour les taxes équivalentes en matière de contrôles officiels⁹. Les auteurs ne fournissent pas au commentaire des articles de raisons objectives qui justifieraient une différence à ce niveau entre les taxes à percevoir. Cette différence risque toutefois de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Dans le cas où il s'agirait d'une simple omission, il y aurait lieu de prévoir un tel seuil de rentabilité à l'article 19.

8 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.

9 Loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles.

Article 21

En ce qui concerne les frais engendrés par l'ordonnance, il est entendu qu'en cas d'annulation de l'ordonnance par le juge administratif dans le cadre du recours en réformation prévu au paragraphe 7, première phrase, de tels frais ne sauraient être réclamés à l'exploitant.

Article 22

Sans observation.

Article 23

Au paragraphe 3, alinéa 2, en ce qui concerne le renvoi au règlement grand-ducal pour la détermination du programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi¹⁰. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation. En ce qui concerne précisément l'article sous examen, le Conseil d'État demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, que soient inscrits, au niveau de la loi en projet, la durée, le volume ainsi que les conditions de réussite de la formation, l'objet et le contenu de la formation concernée figurant déjà à suffisance à la disposition sous examen.

Article 24

Le Conseil d'État rappelle que les visites et perquisitions relèvent des principes de l'article 33 du Code de procédure pénale. En ce qui concerne la présence d'officiers de police judiciaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 33 du Code de procédure pénale n'exige la présence que d'un seul officier de police judiciaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de n'exiger au paragraphe 2 la présence que d'un seul officier de police judiciaire, au lieu de deux.

Article 25

À titre liminaire, le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} prévoit une amende de 150 à 2 000 euros, sans indication quant à la nature de l'amende. Le Conseil d'État rappelle qu'à défaut d'une telle précision, le juge pénal considère qu'il ne peut s'agir que d'une peine délictuelle. Or, il résulte de l'article 26 de la loi en projet relatif aux avertissements taxés que les auteurs entendent attribuer une nature contraventionnelle aux comportements incriminés à l'article 16, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser que les amendes visées au paragraphe 1^{er} revêtent la nature de peines de police.

La disposition sous revue appelle encore des observations de la part du Conseil d'État tant en ce qui concerne la spécification des incriminations que le système de sanctions.

En ce qui concerne la spécification des incriminations, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 19, alinéa 2, de la Constitution, toute action ou omission constitutive d'une infraction est à prévoir par la loi « en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ». Le Conseil d'État peut en principe s'accommoder d'une certaine marge d'indétermination dans la formulation des comportements sanctionnables auxquels il est renvoyé en ce que le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, devraient être à même de cerner avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites incriminées.

Or, les libellés de certaines dispositions auxquelles il est renvoyé ne permettent pas d'identifier clairement le comportement soumis à sanction. Ainsi, au paragraphe 1^{er}, quel est le comportement incriminé à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, qui dispose que « [s]i, sur la base des résultats d'une dissémination notifiée au titre du droit européen ou d'autres considérations scientifiques de fond

¹⁰ Avis n° 61.523 du 23 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance.

motivées, un notifiant estime que la mise sur le marché et l'utilisation d'un OGM en tant que produit ou élément de produit ne présentent pas de risques pour la santé humaine ni pour l'environnement, il peut proposer au ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions de ne pas fournir tout ou partie des informations exigées à l'annexe IV, section B » ? Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, que le renvoi à l'article 6, paragraphe 3 soit précisé afin de se borner à incriminer la violation de l'article 6, paragraphe 3, alinéa 1^{er}. De la même manière, au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, il exige, sous peine d'opposition formelle, que le renvoi à l'article 12, paragraphe 1^{er}, soit précisé afin de n'incriminer que la violation de l'article 12, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et que le renvoi à l'article 13 soit précisé en un renvoi à l'article 13, paragraphe 1^{er}. Pour les mêmes raisons, il exige, au paragraphe 2 de l'article sous revue, que soit visé uniquement l'article 6, paragraphe 7, dans son alinéa 1^{er}.

Sur le même fondement, il exige, sous peine d'opposition formelle, encore la suppression, au paragraphe 1^{er} de l'incrimination de la violation de l'article 9, paragraphe 1^{er}, qui dispose que « [l]es demandes de renouvellement d'une autorisation accordée sont instruites dans les mêmes conditions que les demandes d'autorisation, sous réserve des dispositions du présent article » et au paragraphe 2 de l'incrimination de la violation de l'article 12, paragraphe 3, qui dispose que « [s]i le ministre vient à disposer d'éléments d'information susceptibles d'avoir des conséquences du point de vue des risques que comportent le ou les OGM pour la santé humaine ou l'environnement, ou dans les circonstances décrites au paragraphe 2, il peut invoquer les dispositions prévues à l'article 8, paragraphe 1^{er}, s'il dispose de ces éléments d'information avant de donner son autorisation écrite ».

Enfin, au paragraphe 2, le Conseil d'État note que le renvoi à l'article 4, paragraphe 1^{er}, qui prévoit que « [c]onformément au principe de précaution, les OGM ne peuvent être mis sur le marché que selon les dispositions prévues par la présente loi afin d'éviter les effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement », résulte dans une incrimination générale de toute infraction à la loi en projet. D'une part, un texte qui incrimine indistinctement et sans autre précision toute infraction aux dispositions de l'acte ne répond pas aux exigences constitutionnelles en matière de spécification des incriminations, à moins que tous les articles du dispositif contiennent clairement des faits susceptibles d'être sanctionnés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. D'autre part, cette sanction générale du non-respect des dispositions de la loi en projet tend à incriminer deux fois les comportements d'ores et déjà incriminés aux paragraphes 1^{er} et 2 par renvoi à d'autres articles de la loi en projet. Enfin, un tel procédé pose la question du respect du principe de proportionnalité, puisqu'une telle façon de procéder présuppose que les violations de chacune des dispositions de la loi soient d'un degré de gravité équivalent. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement, sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, à l'incrimination générale par renvoi à l'article 4, paragraphe 1^{er}.

En ce qui concerne le système de sanctions, le Conseil d'État constate au paragraphe 1^{er} le faible montant des sanctions prévues par la disposition sous revue. L'article 33 de la directive 2001/18/CE précitée prévoit que « [l]es États membres fixent les sanctions applicables en cas de violation des dispositions nationales arrêtées conformément à la présente directive. Ces sanctions ont un caractère effectif, proportionné et dissuasif ». Or, il convient de vérifier que « la rigueur des sanctions [soit] en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité¹¹ ». En l'espèce, les montants des amendes sont trop faibles pour conférer aux sanctions un caractère dissuasif. À titre d'exemple, une violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, consistant en une absence de notification de la mise sur le marché d'un OGM, ou encore une violation de l'article 13, paragraphe 1^{er}, consistant en l'absence d'étiquetage, sont sanctionnées par une amende s'élevant au maximum à 2 000 euros. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de s'assurer, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne, de l'adéquation entre chaque incrimination et la sanction qui lui y est appliquée.

Annexes

À l'annexe III B, le point I vise les « informations devant figurer dans les notifications relevant des articles 6 et 7 ». Or, il s'agit d'une reprise littérale de l'intitulé tel qu'il figure dans la directive 2001/18/CE précitée, qui vise les articles 6 et 7 de ladite directive. Ces articles ne font toutefois pas l'objet

¹¹ CJUE, 16 juillet 2015, *Robert Michal Chmielewski c. Nemzeti Adó és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám és Pénzügyőri Főigazgatósága*, C-255/14, point 23.

d'une transposition par la loi en projet sous avis. Il y a dès lors lieu de s'interroger sur la nécessité de transposer le point I de l'annexe III B.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Aux intitulés des chapitres, le point après le numéro est à remplacer par un tiret.

Les articles sont indiqués en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3), ...

Les subdivisions complémentaires en points, sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Enfin, il est relevé que les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, point 3°, « l'article 3, point 15, du règlement (UE) 2017/2394 [...] ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

En ce qui concerne les énumérations, il est souhaitable d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à titre d'exemple, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte, « 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) ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « règlement (UE) 2017/625 précité ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Chapitre Ier

Il convient d'avoir recours à un chiffre arabe. Par ailleurs, l'intitulé d'un chapitre étant destiné à refléter fidèlement et complètement son contenu, le chapitre sous revue est à intituler :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales** ».

Article 1^{er}

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Article 2

Au point 1^o, il y a lieu de faire abstraction du terme « dénommée », pour écrire « ci-après « ALVA » ».

Au point 2^o, il y a lieu de faire abstraction du sigle « OGM » entouré de parenthèses, étant donné que sa définition figure au point 10^o.

Au point 4^o, il convient de remplacer le terme « compétences » par le terme « attributions ».

Au point 5^o, alinéa 2, troisième tiret, il y a lieu de citer l'intitulé exact ainsi que la date de la loi en question.

Article 5

Au paragraphe 2, *in fine*, le terme « communautaire » est à remplacer par ceux de « de l'Union européenne ». Cette observation vaut également pour l'intitulé de l'article 10. À l'annexe III A, point II, lettre A, point 11, lettre a), le terme « communautaires » est également à remplacer par ceux de « de l'Union européenne ».

Article 6

Au paragraphe 3, lettre d), il y a lieu d'insérer le terme « qui » entre les termes « l'autorisation » et les termes « ne ».

Article 7

Au paragraphe 3, lettre a), il est signalé que la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par analogie, cette observation vaut également pour la lettre b).

L'observation ci-avant vaut également pour l'article 9, paragraphe 3, alinéa 2.

Article 9

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « Elle » est à remplacer par celui de « Il ». Par ailleurs, le participe passé « établi » s'écrit sans lettre « t » à la fin.

Article 13

Au paragraphe 2, le terme « aux » est à remplacer par le terme « des ».

Article 18

Au paragraphe 5, deuxième phrase, il y a lieu de faire abstraction de la virgule.

Article 24

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut écrire « l'article 33, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, ».

Article 25

Aux paragraphes 1^{er} et 2, premier tiret, il y a lieu de rédiger les termes « de l'article » au pluriel, pour écrire « des articles ».

Annexes

Pour la numérotation des annexes, il n'y a pas lieu d'avoir recours à une numérotation indexée. La numérotation des annexes doit être continue. Partant, il y a lieu de revoir les numéros des annexes et d'adapter, le cas échéant, les renvois à celles-ci dans le dispositif.

Annexe I A

Il y a lieu de viser, à l'intitulé, non pas l'article 2, point 2, mais l'article 2, point 10°.

À la première partie, la numérotation est à revoir.

Annexe I B

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer la barre oblique par le terme « et ». Par ailleurs, il convient de se référer non pas à la « présente directive », mais à la « présente loi ».

Annexe II

À l'alinéa 2, le tiret précédant les termes « Les observations des effets indirects sont susceptibles d'être différées » est à supprimer.

À la partie D.2., la numérotation est à revoir.

Annexe III

À l'alinéa 4, sous ii), l'indication du point ii) en trop est à supprimer.

Annexe III B

À l'intitulé du point II, il y a lieu de viser l'article 6 de la loi en projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

