

Projet de règlement grand-ducal

définissant les règles spéciales applicables à la commercialisation du bétail de boucherie.

Avis du Conseil d'Etat

(16 juillet 2010)

Par dépêche du 1^{er} juin 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de règlement proprement dit étaient annexés un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce, tout comme celui du Collège vétérinaire.

*

Considérations générales

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de règlement grand-ducal sous examen, celui-ci s'inscrit comme mesure d'exécution de la loi du 8 juin 1984 fixant le cadre général pour l'établissement des règles concernant la commercialisation du bétail de boucherie. Il est censé remplacer un autre règlement grand-ducal modifié du 15 juillet 1985 définissant les règles spéciales applicables à la commercialisation du bétail de boucherie qu'il conviendra dès lors d'abroger. Les auteurs expliquent que les dispositions en projet ont pour double finalité d'adapter la réglementation en question aux exigences communautaires, d'une part, et aux données actuelles du marché du bétail de boucherie, d'autre part.

Si les explications de l'exposé des motifs et du commentaire des articles sont plutôt laconiques quant à la finalité du règlement en projet concernant l'adaptation des modalités d'abattage aux données du marché, les avis des chambres professionnelles consultées sont par contre plus explicites sur la question. Ainsi tant l'avis de la Chambre des métiers que celui de la Chambre d'agriculture évoquent des problèmes liés à la volonté de changer les conditions de l'émoissage retenues à l'article 11 du règlement en projet. A son tour, la Chambre de commerce voit des problèmes d'application concernant l'exigence prévue à l'article 9 du projet obligeant les abattoirs à informer dès le lundi matin 9.00 heures l'Administration des services vétérinaires du programme d'abattage de la semaine en cours.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs semblent, sans le mentionner expressément, avoir tenu largement compte des observations précitées des chambres professionnelles et du Collège vétérinaire.

Quant à la mise en ligne de la réglementation nationale aux nouvelles exigences du droit communautaire, sont visés notamment, d'après les auteurs du projet,

- le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »);
- le règlement (CE) n° 1239/2008 de la Commission du 10 décembre 2008 portant modalités d'application des grilles communautaires de classement des carcasses de bovins, de porcins et d'ovins et de la communication des prix y afférents;
- quant aux dispositions spécifiques pour les veaux et jeunes bovins, le règlement (CE) n° 700/2007 du Conseil du 11 juin 2007 relatif à la commercialisation de la viande issue de bovins âgés de douze mois au plus.

Le Conseil d'Etat donne encore à réfléchir que l'article 1^{er} de la loi précitée du 8 juin 1984 n'est plus en phase avec les exigences actuelles de l'article 32(3) de la Constitution au regard de la réserve légale inscrite à l'article 11(6) de celle-ci.

En émettant le 29 juin 2010 son avis relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre, le Conseil d'Etat avait par ailleurs critiqué le maintien des dispositions de la loi du 14 juillet 1971 concernant la protection des végétaux et des produits végétaux contre les organismes nuisibles en ce que cette loi comporte toujours la faculté des agents chargés de son exécution d'accéder aux immeubles servant par exemple au dépôt de pommes de terre atteintes du nématode. Il avait rappelé que les visites domiciliaires et les perquisitions relèvent du Code d'instruction criminelle et ne sont normalement possibles que sur base d'un mandat judiciaire, tout en ajoutant que, sous l'effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, la notion de domicile doit être interprétée de façon large comme pouvant inclure par exemple le lieu de travail d'un individu ou le siège et les locaux professionnels d'un entrepreneur. L'article 2 de la loi précitée du 8 juin 1984 risque de poser des problèmes similaires.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il au Gouvernement de remettre sur le métier la loi de 1984 en vue d'en assurer la conformité à la Constitution ainsi qu'à la jurisprudence précitée de la Cour de Strasbourg.

Examen des articles

Intitulé

Dans la mesure où tant les règlements communautaires que le projet de règlement parlent d'« animaux de boucherie » plutôt que de « bétail de boucherie », le Conseil d'Etat recommande de modifier en ce sens le texte de l'intitulé, même si le terme « bétail de boucherie » apparaît dans la loi précitée du 8 juin 1984.

Préambule

Il y a lieu d'inverser l'ordre des visas concernant les lois modifiées des 25 février 1980 et 29 août 1976 en vue de respecter l'ordre chronologique de leurs entrées en vigueur respectives.

Il convient encore de respecter la forme retenue au Mémorial pour l'intitulé de la loi modifiée du 25 février 1980 en écrivant « ... portant organisation du service d'économie rurale ».

Concernant les visas relatifs aux organes consultés, il y a lieu d'écrire correctement « Collège vétérinaire », « Chambre d'agriculture », « Chambre de commerce » et « Chambre des métiers ».

Le Conseil d'Etat fait sienne la remarque du Collège vétérinaire d'ajouter la ministre des Classes moyennes et du Tourisme parmi les ministres proposant.

Article 1^{er}

Par rapport au texte afférent du règlement grand-ducal du 15 juillet 1985, cet article comporte un allongement substantiel du relevé des définitions.

Quant à la définition de l'« acheteur », la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales soumet à autorisation l'exercice des activités commerciales relatives à l'exploitation d'un abattoir tout comme celles relatives au commerce d'animaux de boucherie. Comme ces exigences légales ont une existence autonome, il n'est pas besoin de les répéter dans la définition sous examen, surtout que l'obligation de spécifier l'activité commerciale dans l'autorisation prévue a été supprimée lors de la modification de la loi précitée par celle du 9 juillet 2004. Il suffit donc d'écrire:

« - acheteur: toute personne physique ou morale qui achète des animaux de boucherie à des fins commerciales ou qui exploite un abattoir; ».

Quant aux définitions du « vendeur » et du « fournisseur », la portée des notions risque de se recouper comme le remarque à bon escient la Chambre de commerce. Le Conseil d'Etat propose de suivre la suggestion de la chambre professionnelle et de réunir en une seule les deux définitions

prévues, alors qu'aux termes du commentaire de l'article 1^{er} la notion de fournisseur englobe tant les commerçants de bétail que les exploitants agricoles qui vendent leur bétail directement à un abattoir. Il pourra ainsi être renoncé à une définition spécifique du « vendeur ».

Quant à la définition du bétail de boucherie, le Conseil d'Etat propose, conformément à son observation relative à l'intitulé, de recourir au terme « animaux de boucherie ».

Dans la mesure où le règlement en projet prévoit uniquement des catégories pour subdiviser les différentes espèces du bétail de boucherie et qu'une autre classification est prévue par ailleurs par les règlements communautaires, notamment par les annexes du règlement (CE) n° 1234/2007 précité, le Conseil d'Etat se demande si le texte ne gagnerait pas en lisibilité grâce à une subdivision unique des animaux et carcasses visés qui devrait en principe être celle retenue par le droit communautaire, à moins que des arguments d'organisation du marché indigène, non évoqués à l'exposé des motifs, ne plaident au Luxembourg pour une subdivision particulière et plus détaillée que celle prévue par les textes de l'Union européenne. En tout état de cause, l'approche retenue de proposer à l'article 2 l'identification de plusieurs catégories d'espèces animales avec subdivisions et la reproduction de la classification communautaire au commentaire de l'article 12 ne donne pas satisfaction à cet égard.

C'est dès lors à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat fait encore remarquer que les spécifications relatives aux différentes espèces animales visées auraient avantage à être mises dans une forme rédactionnelle correcte en écrivant:

- pour ce qui est des animaux de l'espèce bovine
 - au septième tiret:
« jeune vache (bovin femelle qui a déjà vêlé et dont l'âge ... »),
 - au huitième tiret:
« vache (bovin femelle qui a déjà vêlé et dont l'âge ... »),
- pour ce qui est des animaux de l'espèce ovine
 - au premier tiret:
« agneau de lait (ovin ... et dont le poids abattu est inférieur ...) »,
 - au troisième tiret:
« antenaïse (ovin ... à 12 mois et qui n'a pas ...) »,
 - au quatrième tiret:
« brebis (ovin femelle qui a déjà agnelé) »,
- pour ce qui est des animaux de l'espèce caprine
 - au premier tiret:
« chevreau de lait (caprin ... et dont le poids abattu est inférieur à 10 kg) »,
 - au troisième tiret:

« chevrette (caprin ... à 12 mois et qui n'a pas encore chevretté) »,

- au quatrième tiret:

« chèvre (caprin femelle qui a déjà chevretté)»,

- pour ce qui est des solipèdes domestiques de boucherie, au deuxième tiret: « cheval dont l'âge est supérieur à 18 mois ».

Quant à la définition de la carcasse, il y a lieu d'écrire:

« carcasse: le corps entier ... et, en outre, en ce qui concerne les bovins, ... ».

Article 2

Dans la mesure où le Conseil d'Etat a proposé de regrouper en une seule définition les notions de vendeur et de fournisseur, il convient d'en tenir compte au paragraphe 1^{er} de l'article 2. En outre, il y a lieu de parler de « document de vente » (au lieu de « document d'achat/de vente »).

Dans la phrase introductive du paragraphe 3, il faut procéder au même redressement. Au premier tiret du même paragraphe 3, il suffit de viser soit la « date de livraison », soit la « date d'enlèvement ».

Les deuxième et troisième tirets doivent être adaptés pour tenir compte du regroupement des notions de « vendeur » et de « fournisseur ».

Au sixième tiret, il y a lieu d'écrire « kilogrammes » et non « kg ».

Au neuvième tiret, il convient d'écrire correctement le premier mot « les », et d'adopter, le cas échéant, le terme « vendeur ».

En ce qui concerne les 13^e à 16^e tirets, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit de l'article 1^{er} concernant la double façon de subdiviser le bétail de boucherie.

Les observations du Conseil d'Etat concernant les définitions du « vendeur » et du « fournisseur », d'une part, et la subdivision des espèces d'animaux visées, d'autre part, valent au même titre pour le paragraphe 4. Il y a en outre lieu de parler d'« animaux de boucherie » à l'alinéa 2 de ce paragraphe et d'écrire correctement « Service d'économie rurale » à l'alinéa 3.

Au paragraphe 5, les mêmes observations valent en ce qui concerne les termes « Service d'économie rurale » et « bétail de boucherie ». Il convient en outre d'écrire « document de vente » (et non « document d'achat/vente »), tout en tenant compte d'éventuelles répercussions sur le texte dues au regroupement des notions de « vendeur » et de « fournisseur ».

Article 3

Il convient de remplacer la double conjonction « et/ou » par le mot « ou ». De même convient-il de parler des « animaux de boucherie » au lieu du « bétail de boucherie ».

Article 4

Le Conseil d'Etat réitère ses observations antérieures concernant la subdivision du bétail de boucherie ainsi que la manière de rédiger « Service d'économie rurale ».

Quant à l'obligation des agents d'abattoirs visés de suivre une formation et d'être en possession d'un certificat de qualification, cette exigence n'a pas de base dans la loi précitée du 8 juin 1984. Le texte proposé risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il sur la suppression des dispositions en question.

Articles 5 à 7

Hormis le rappel des observations concernant les notions de « vendeur », de « fournisseur », de « bétail de boucherie » et de « document d'achat/vente », ces articles ne soulèvent pas d'autres commentaires.

Article 8

Tout en rappelant ses observations quant à la distinction faite par les auteurs en ce qui concerne les vendeurs et les fournisseurs d'animaux de boucherie, le Conseil d'Etat propose encore de supprimer le terme « listing » qui se définit comme relevé informatique.

A l'alinéa 2, les mots « du présent règlement grand-ducal » sont à supprimer.

Article 9

Quant à la question de savoir qui assume la direction d'un abattoir et qui endosse dès lors en dernière conséquence la responsabilité d'une application non conforme des obligations qui se dégagent du règlement grand-ducal en projet, il n'appartient pas, d'après le Conseil d'Etat, à ce règlement d'en fixer les règles. Il propose par conséquent de s'en tenir au droit commun et de se rapporter aux règles organiques internes de l'établissement (statuts de la société commerciale ou document similaire) sinon à la jurisprudence pour désigner les personnes responsables de l'abattoir aux fins de l'application correcte des dispositions réglementaires au niveau de chaque abattoir.

Il convient partant d'écrire:

« **Art. 9.** Le ou les responsables d'un abattoir veillent à l'observation des dispositions du présent règlement, en ce qui concerne ... »

En fin de l'alinéa 1^{er}, il échet en outre d'écrire « document de vente ».

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat fait remarquer que la Chambre de commerce voit des problèmes d'application pratiques en relation avec l'obligation pour les abattoirs d'informer les instances administratives compétentes du programme d'abattage hebdomadaire. Dans la mesure où les auteurs ont pris en considération d'autres remarques des chambres professionnelles consultées, il se demande si tel a été le cas pour l'alinéa 2 de l'article 9, alors qu'en l'absence d'explications afférentes il a l'impression que le texte critiqué n'ait pas été modifié.

Article 10

Hormis celles déjà formulées au sujet de l'emploi des termes « bétail de boucherie », « kilogrammes » et « Service d'économie rurale », cet article ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 11

Tout en rappelant son observation déjà formulée en relation avec la subdivision des espèces animales visée à l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat estime que la manière d'aligner des chiffres combinés à des signes mathématiques, qui renvoient à un autre article du règlement en projet sans que cet article donne le moindre éclaircissement supplémentaire sur ce langage sémiotique, n'est pas défendable sous l'angle de vue des règles de la légistique et de la lisibilité d'un texte réglementaire.

Si les auteurs ne le suivent pas dans ses recommandations faites à l'endroit de l'article 1^{er}, il estime qu'il y a lieu de prévoir au moins dans le cadre de l'article 11 sous revue un renvoi précis aux dispositions pertinentes du texte communautaire de référence comportant les tableaux reproduits dans le commentaire de l'article 12.

- Sur le plan rédactionnel, l'article 11 suscite les observations suivantes:
- au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer les termes « du présent règlement » dans la phrase introductive et ceux « du présent article » *in fine* du texte;
 - au paragraphe 5, il y a lieu de supprimer *in fine* les termes « du présent article ».

Article 12

L'observation du Conseil d'Etat reprise à l'endroit des articles 1^{er} et 11 concernant l'indication des classes communautaires de conformation et d'état d'engraissement vaut également en relation avec l'article sous examen.

Article 13

Le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit la phrase introductive du paragraphe 1^{er} :

« (1) Le poids abattu de l'animal de boucherie de l'espèce porcine est constaté conformément aux modalités de l'article 3, après les opérations de saignée et d'éviscération, étant entendu que la carcasse doit être présentée: ... ».

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « ... mais au plus tard dans les quarante-cinq minutes ... ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de parler du « document de vente » et de supprimer *in fine* les termes « du présent article ».

Article 14

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 14, les opérations de classement prévues par la législation communautaire seraient effectuées selon les méthodes et instruments de classement prescrits par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. Faute d'explications afférentes dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le Conseil d'Etat a du mal à comprendre dans quelle mesure la partie B de l'Annexe V du règlement (CE) n° 1234/2007 demande des mesures d'exécution nationales, à moins que les auteurs ne visent les méthodes de classement des carcasses dont question à l'article 23 du règlement (CE) n° 1249/2008. Encore faudrait-il expliquer la nécessité de telles mesures en relation avec l'application au Luxembourg de ces dispositions. En tout état de cause, l'habilitation générale faite par la loi de 1984 au Grand-Duc de prendre les mesures d'exécution nécessaires à son application interdit la délégation des mesures visées à un membre du Gouvernement, cette délégation n'étant possible en vertu de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution qu'en matière de pouvoir réglementaire d'exécution tel que prévu aux articles 36 et 37 de celle-ci. Pour autant que les dispositions communautaires concernées demandent des mesures d'exécution sur le plan national, celles-ci devront revêtir la forme d'un règlement grand-ducal pris sur base de la loi de 1984.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat réitère son observation quant au classement du bétail déjà formulée à l'endroit des articles 1^{er}, 11 et 12.

Enfin, sur le plan rédactionnel, il y a lieu d'écrire « marquage desdites carcasses ».

Article 15

Quant au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat renvoie à sa suggestion de rédaction faite à l'endroit de l'article 13, paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 2, il y a lieu de parler d'« animaux de boucherie ».

Au paragraphe 3, il faut « au plus tard dans les quarante-cinq minutes » et « document de vente ».

Au paragraphe 5, il faut écrire « document de vente » et supprimer les termes « du présent article ».

Article 16

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la plus-value du paragraphe 1^{er} alors que les attributions prévues découlent des lois ayant créé les deux instances administratives visées. Il en propose la suppression.

Il en est de même du paragraphe 2 qui ne fait que renvoyer aux dispositions pertinentes de la loi précitée du 8 juin 1984. Ce paragraphe aura dès lors aussi avantage à être supprimé.

L'article 16 sous examen se limitera par conséquent au contenu du paragraphe 3.

Or, le Conseil d'Etat se doit de constater que le principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution n'est pas respecté en l'espèce, faute d'avoir précisé les infractions punies conformément au paragraphe sous examen. Pour éviter dès lors la sanction de l'article 95 de la Constitution, il y a lieu de renvoyer au moins aux dispositions du règlement grand-ducal en projet voire le cas échéant aux dispositions des règlements communautaires visés ci-avant dont le non-respect constitue une infraction à laquelle s'appliquent les peines prévues à l'article sous avis.

Dans la mesure où il s'agit du premier endroit où est mentionnée la loi visée, il convient par ailleurs d'ajouter l'intitulé complet de celle-ci en écrivant « loi du 8 juin 1984 fixant le cadre général pour l'établissement des règles concernant la commercialisation du bétail de boucherie ».

Article 17

Sans observation.

Article 18

Conformément à son observation concernant les ministres proposant, le Conseil d'Etat propose d'ajouter à l'article sous examen la ministre des Classes moyennes et du Tourisme.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 juillet 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder