

## **Projet de règlement grand-ducal**

**concernant l'abattage à la ferme des ongulés domestiques provenant de cette exploitation, la fabrication de produits à base de viande et la mise sur le marché de ces viandes et de ces produits.**

---

### **Avis du Conseil d'Etat**

(27 septembre 2011)

Par dépêche du 23 février 2011, parvenue au Conseil d'Etat le 10 mars 2011, 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 proprement dit du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que les avis suivants:

- celui de la Chambre de commerce, daté au 22 juillet 2009,
- celui de la Chambre des métiers, daté au 28 juillet 2009,
- celui de la Chambre d'agriculture, daté au 4 septembre 2009, et
- celui du Collège vétérinaire, daté au 21 juillet 2009.

Par dépêche du 22 juin 2011, un avis complémentaire de la Chambre des métiers a encore été communiqué au Conseil d'Etat.

### **Considérations générales**

L'élaboration du projet de règlement grand-ducal sous examen tient selon l'exposé des motifs à la nécessité d'aligner les conditions prévues par l'article 16 du règlement grand-ducal modifié du 10 juillet 1985 concernant le contrôle des viandes et de certaines denrées alimentaires aux exigences du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, à celles du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale et à celles du règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

A ces fins, il est prévu de soumettre les fermiers qui entendent assurer l'abattage et la découpe d'ongulés à la ferme à l'obligation de requérir à cet effet une autorisation de la part du ministre ayant la Santé dans ses attributions. Les conditions prévues à cet effet sont la disponibilité de

locaux garantissant un niveau élevé d'hygiène et de sécurité alimentaire ainsi que l'obligation pour le requérant d'avoir suivi une formation spéciale sanctionnée par un contrôle des connaissances.

Un second objectif du règlement grand-ducal en projet est la création d'un cadre juridique permettant la fabrication à la ferme de certains produits à base de viande (boudin, gelée, pâté, saucisse et saucisson de longue maturation, viande salée et viande fumée).

La base légale invoquée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal est la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels. L'article 2 de cette loi confère au pouvoir réglementaire compétence pour « réglementer, surveiller et même interdire 1° la fabrication, la préparation, la transformation, le commerce et la distribution [des denrées alimentaires destinées à l'usage des hommes ou des animaux] ». Vu son caractère dérogatoire par rapport au droit commun, le champ d'application du pouvoir réglementaire ainsi déterminé est d'interprétation stricte. Il n'est par conséquent pas possible d'étendre la portée des règles de police visées aux conditions d'accès à l'activité d'abattage et de découpe de viande ni à la formation requise pour exercer cette activité. Les règles d'accès à cette activité et la formation exigée à cet effet constituent des matières réservées à la loi comme relevant des articles 11(6) et 23 de la Constitution.

L'essence même du règlement grand-ducal en projet risque partant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat donne encore à considérer qu'au regard de l'article 11(5) de la Constitution, qui érige en matière réservée la protection de la santé, la loi de base invoquée n'est plus en ligne avec la Constitution depuis l'insertion de l'article 32(3) actuel.

Sous l'angle de vue du droit communautaire, « le marché intérieur s'étend à l'agriculture ... et au commerce des produits agricoles » (cf. article 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, TFUE). Ces principes de base font supposer que l'activité visée par le règlement grand-ducal en projet fait partie de celles auxquelles s'applique la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

L'application en la matière de la directive « Services » 2006/123/CE soulève dès lors la question de la justification de l'autorisation ministérielle prévue pour autant qu'elle s'appliquerait aussi à l'activité de mise sur le marché des viandes et produits de viande résultant de l'abattage et de la découpe de viande dont question dans le règlement en projet. A moins de pouvoir invoquer la possibilité de l'article 3, paragraphe 2 de cette directive retenant la primauté d'autres actes communautaires régissant des aspects spécifiques de l'accès à une activité de service ou à son exercice dans des secteurs spécifiques ou pour des professions spécifiques, il appartiendrait aux auteurs du projet sous avis d'établir une « raison impérieuse d'intérêt général » pour justifier le régime d'autorisation prévu. Or, d'après le

Conseil d'Etat, l'on pourra se référer à l'article 4, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 853/2004 précité qui soumet à un agrément de la part de l'autorité compétente l'activité des exploitants du secteur alimentaire, pour tirer avantage de la possibilité précitée de l'article 3, paragraphe 2 de la directive « Services ».

Sous le bénéfice de la possibilité de faire, le cas échéant, jouer l'exception de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive 2006/123/CE, il reste en tout état de cause à établir une raison impérieuse d'intérêt général (pouvant entre autres consister dans la protection de l'intérêt légitime d'une tierce partie) pour ne pas appliquer le principe de l'autorisation tacite en cas de non-réponse de l'autorité compétente dans le délai que la loi lui aura imparti pour délivrer l'autorisation prévue (cf. article 13, paragraphe 4 de la directive 2006/123/CE).

Le Conseil d'Etat tient encore à signaler que le règlement grand-ducal en projet comporte plusieurs dispositions renvoyant à l'application de règlements communautaires ou reprenant des dispositions de ces règlements. Il tient à rappeler qu'en vertu de l'article 288, alinéa 2, TFUE, « [le règlement] ... est directement applicable dans tout Etat membre », et que la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne a condamné la reproduction dans un texte national de dispositions reprises d'un règlement communautaire au motif que ce procédé crée un équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions communautaires applicables que le moment de leur entrée en vigueur.

Enfin, la disposition abrogatoire du règlement grand-ducal du 18 août 1995 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 juillet 1985 précité concernant le contrôle des viandes et de certaines denrées alimentaires ne fait pas de sens dans la mesure où le règlement à abroger se limite à modifier un règlement antérieur qui n'est pas touché par l'abrogation projetée.

Il faut d'ailleurs se demander à quel degré le règlement grand-ducal du 10 juillet 1985 modifié non moins de treize fois reste en vigueur pour ce qui est des conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches. En effet, tant le règlement grand-ducal du 18 janvier 1993 relatif aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches que le règlement grand-ducal du 7 juin 1996 portant le même intitulé disposent tous les deux à leur article 17 que « sont abrogées toutes les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 10 juillet 1985 concernant le contrôle des viandes et de certaines denrées alimentaires qui sont contraires aux dispositions du présent règlement ». Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait, de l'avis du Conseil d'Etat, hautement indiqué et urgent de procéder à une mise en concordance des exigences réglementaires ayant cours, tout en supprimant dans les textes antérieurs celles qui ont été abrogées par des textes ultérieurs.

Dans ces conditions, ce n'est qu'à titre tout à fait subsidiaire que le Conseil d'Etat est d'accord pour procéder à l'examen des articles.

#### **Examen des articles**

### Préambule

Tout en renvoyant à son observation afférente dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat estime que la loi précitée du 25 septembre 1953 ne peut pas servir de base légale.

Pour des raisons tenant aux usages légistiques courants, il y a lieu de réunir la mention des avis des chambres professionnelles consultées dans un seul et même visa.

L'avis du Collège vétérinaire n'est à mentionner que si une disposition légale prévoit explicitement cette exigence.

### Articles 1<sup>er</sup> et 2 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

Le point a) qui devrait faire l'objet d'un paragraphe 1<sup>er</sup> et être dès lors précédé du chiffre 1 placé entre parenthèses (« (1) ») ne fait que paraphraser l'intitulé. Il n'a pas de valeur normative et est dès lors à supprimer.

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2, il convient d'aligner le libellé au texte communautaire en parlant de l'agrément délivré par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Comme les règlements communautaires sont directement applicables, il y a lieu, comme relevé dans le cadre des considérations générales, de ne pas reprendre les exigences communautaires en question dans un acte normatif national. Ceci vaut particulièrement pour les conditions d'agrément dont il question au paragraphe 2 de l'article 2.

Le Conseil d'Etat propose, en tenant compte des observations qui précédent, de réunir dans un seul article les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 2 qu'il convient de retenir. La numérotation des articles consécutifs devra être adaptée en conséquence.

Cet article aura avantage à se lire comme suit:

« **Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Les personnes procédant à l'abattage à la ferme des ongulés domestiques provenant de leur exploitation agricole ou à la fabrication de produits à base de viande doivent être agréées à ces fins par le ministre ayant la Santé dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre.

(2) Le présent règlement ne s'applique pas à l'abattage et à la découpe d'ongulés domestiques ainsi qu'à la préparation, la manipulation et l'entreposage domestique de viandes et de produits de viandes à des fins de consommation domestique privée. »

### Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite de la formation sans préciser, comme relevé à juste titre dans l'avis complémentaire de la Chambre des métiers, quelle instance sera en charge de l'organisation.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'aligner le texte au libellé du nouvel article 1<sup>er</sup> en écrivant: « (1) Les personnes visées à l'article 1<sup>er</sup> sont tenues ... », tout en mettant une lettre initiale minuscule au terme « ministre ».

Le paragraphe 2 aurait avantage à être complété par les critères de notation des candidats se présentant aux épreuves. A cet effet, le Conseil d'Etat suggère aux auteurs du projet de règlement sous avis de s'inspirer par exemple des dispositions de l'article 27, paragraphe 2 du règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 sur les transports par route de marchandises dangereuses.

Au paragraphe 3, il convient de remplacer le terme « exploitants » par « personnes participant à la formation ».

#### Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> aura avantage à être rédigé comme suit:  
« (1) Les personnes visées à l'article 1<sup>er</sup> doivent disposer ... ».

Au paragraphe 2, l'alinéa 2 est à omettre pour les raisons plus amplement développées dans le cadre des considérations générales, les règlements (CE) n° 852/2004 et n° 853/2004 étant directement applicables.

Il en est de même du paragraphe 4.

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Sous réserve des observations du Conseil d'Etat reprises dans le cadre des considérations générales au sujet de l'application conforme de la directive « Services » 2006/123/CE, le texte proposé par les auteurs à l'endroit de l'article sous examen donne lieu aux propositions suivantes.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire à deux reprises « dans l'exploitation agricole ».

Au paragraphe 2, il échet d'écrire:

« (2) Les produits à base de viande dont la fabrication est autorisée dans les conditions du présent règlement sont: le boudin, la gelée ... »

Tout en notant que le commentaire des articles reste muet sur les raisons à la base des dispositions du paragraphe 3, le Conseil d'Etat est d'avis que les restrictions y prévues quant à l'écoulement des produits à base de viande visés au paragraphe 2 s'avèrent contraires aux principes de fonctionnement du marché intérieur de l'Union européenne qui s'appliquent aussi aux produits agricoles (cf. TFUE, art. 38). Or, les restrictions prévues

constituent des entraves à la libre circulation des marchandises (cf. TFUE, art. 35).

#### Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Sans préjudice de son observation introductive à l'examen ci-avant de l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat demande la suppression du premier tiret comme constituant un acte de mise en application d'un règlement communautaire que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne interdit en raison de l'applicabilité directe du règlement (UE).

Quant à l'interdiction prévue au deuxième tiret, elle devrait s'appliquer à la découpe d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage d'urgence et à la fabrication de produits à base de viande issus de tels animaux.

#### Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Se référant à ses observations afférentes au sujet des articles 2, 4 et 6 (respectivement 1<sup>er</sup>, 3 et 5 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat demande la suppression des paragraphes 2 et 3.

Il renvoie encore à son observation reprise aux considérations générales, pour rappeler ses doutes quant au maintien en vigueur des dispositions pertinentes du règlement grand-ducal du 10 juillet 1985 précité auquel renvoie le paragraphe 1<sup>er</sup>.

#### Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf la proposition de remplacer le terme « exploitants » par « personnes visées à l'article 1<sup>er</sup> ».

#### Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

#### Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

En vue de satisfaire aux exigences du principe de légalité des incriminations, un renvoi général « aux infractions aux dispositions du présent règlement » manque de la précision exigée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (cf. notamment arrêts 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004). Les dispositions sous avis risquent dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En vue d'exclure l'arbitraire et de permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée des dispositions dont le non-respect est constitutif des infractions punies en vertu de l'article sous examen, il échet d'indiquer spécifiquement les articles qui comportent les dispositions dont le non-respect est à sanctionner sur le plan pénal.

### Article 11

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente dans le cadre des considérations générales pour rappeler le caractère juridiquement inefficace de l'abrogation du règlement grand-ducal précité du 18 août 1995.

### Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,  
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer