

Projet de loi

relatif à la mise en application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 et du règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Avis du Conseil d'Etat

(20 mai 2014)

Par dépêche du 20 mars 2014, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des avis du Collège vétérinaire, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre du commerce et de la Chambre des métiers, émis à l'égard de l'avant-projet de loi.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose la mise en application de deux règlements de l'Union européenne plus amplement désignés dans son intitulé. Cette mise en application nécessite par la tangente la modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Les deux textes réglementaires de l'Union européenne déterminent des règles relatives à l'utilisation, la valorisation, le recyclage et l'élimination des sous-produits animaux et des produits dérivés. Le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux) a retenu dans ses considérants (3) et suivants que « l'élimination de tous les sous-produits animaux entraînerait des coûts non supportables et des risques pour l'environnement et ne serait dès lors pas

une solution réaliste ». Il s'agit en conséquence d'assurer une utilisation sûre et durable de la grande part des sous-produits animaux dans des secteurs comme le secteur pharmaceutique, la production d'aliments pour animaux, l'industrie du cuir ou encore le secteur de la production d'énergie. Cependant, afin de limiter autant que possible les risques sanitaires, il faut établir un cadre cohérent et complet de règles relatives à la collecte, au transport, à la manipulation, au traitement, à la conversion, à la transformation, à l'entreposage, à la mise sur le marché, à la distribution, à l'utilisation ou à l'élimination des sous-produits animaux ; c'est le but de la réglementation européenne. Le règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive précise en certains points les sous-produits visés et les règles sanitaires à respecter.

Selon l'exposé des motifs, les autorités luxembourgeoises n'avaient pas adopté un texte national, alors que les règlements européens sont d'application directe. Or, aucun texte national ne désigne jusqu'à présent l'autorité compétente ou ne fixe le principe des sanctions prévues au niveau européen.

Le texte sous avis détermine le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions comme autorité compétente. Par ailleurs, trois administrations nationales interviennent dans le contexte de la mise en application des deux textes de l'Union européenne, à savoir l'Administration des services vétérinaires, l'Administration des services techniques de l'agriculture et l'Administration de l'environnement. Le texte arrête ensuite les mesures administratives et les sanctions pénales en cas de non-respect des règles édictées.

Examen des articles

Observations préliminaires

En subdivisant un texte en chapitres, il y a lieu de faire suivre le terme « chapitre » d'abord par une numérotation en chiffres arabes, suivi d'un trait d'union. Il s'agit ensuite de définir le chapitre et de le faire suivre d'un point final. A titre d'exemple, il y a dès lors lieu d'écrire : « **Chapitre 1^{er} - Compétences.** »

Les articles munis d'un intitulé sont suivis d'un point. Ainsi, par exemple, il y a lieu d'écrire : « **Art. 1^{er}. Compétences.** »

Pour faciliter les renvois ultérieurs, il convient de recourir lors d'une énumération non pas à des tirets, mais à une numérotation employant soit des chiffres suivis d'un point dans la séquence 1., 2., 3., ... soit des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante dans la séquence a), b), c), ...

Finalement, suite à un deux-points, les éléments énumérés se terminent par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Intitulé

Pour garantir une meilleure lisibilité de l'intitulé, le Conseil d'Etat propose de le rédiger comme suit :

« *Projet de loi*

1) *relatif à la mise en application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 ; et*

2) *relatif à la mise en application du règlement (UE) n° 142/2011 de la Commission du 25 février 2011 portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et portant application de la directive 97/78/CE du Conseil en ce qui concerne certains échantillons et articles exemptés des contrôles vétérinaires effectués aux frontières en vertu de cette directive. »*

Au vu des observations qui seront faites à l'endroit de l'article 13, les termes « ... et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés » sont à omettre dans l'intitulé de la loi en projet.

Article 1^{er}

Etant donné que les deux points de l'article sous avis renvoient aux deux textes réglementaires européens dont la mise en application doit être assurée, il y a lieu de les citer entièrement. Dès lors, il faut compléter le point 1 en ajoutant à la fin « (règlement relatif aux sous-produits animaux) » et redresser le point 2, en supprimant à la fin de l'alinéa le bout de phrase « pour la délivrance des agréments ... usines et installations ».

Article 2

Indépendamment du fait que toute « société » peut être considérée comme « un organisme », le Conseil d'Etat se demande à quel(s) agrément(s) les auteurs se réfèrent en inscrivant dans le texte en projet que la réception des établissements et des installations techniques avant leur mise en service ainsi que les contrôles périodiques des installations en exploitation sont effectués par « une société ou un organisme agréé à cet effet par le ministre ».

Le Conseil d'Etat observe que les dispositions en cause constituent une restriction à la liberté de commerce au sens de l'article 11(6) de la Constitution. Dans les matières réservées à la loi, l'article 32(3) de la Constitution prévoit que la détermination de la finalité, des conditions et des modalités de la délivrance d'un agrément incombe à la loi.

Dès lors, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit précisé tant dans l'alinéa 2 du paragraphe 2 que dans le paragraphe 3, la base légale pour l'agrément des contrôleurs, sinon, à défaut d'une base légale existante suffisante, la spécification dans la loi en projet des fins, conditions et modalités pour l'obtention dudit agrément.

Etant donné que l'article 12 du projet de loi règle l'application de mesures administratives, le Conseil d'Etat demande la suppression du paragraphe 4, qui, pour le surplus, est superfétatoire au regard des conditions de la procédure administrative non contentieuse.

Article 3

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer l'expression « selon leurs compétences » par le bout de phrase « chacune en ce qui la concerne ».

Le paragraphe 5 est à omettre pour les mêmes raisons que celles invoquées par le Conseil d'Etat au sujet du paragraphe 4 de l'article 2.

Article 4

D'une façon générale, le Conseil d'Etat souscrit au but recherché d'une simplification administrative. Cependant, il estime que la disposition sous avis ne permet guère d'y aboutir. Quelle sera la plus-value en termes de simplification administrative pour le demandeur, si le paragraphe 1^{er} de l'article sous avis prévoit que si une « demande d'agrément ou d'autorisation concerne un établissement tombant sous le champ d'application de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et/ou de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, le dossier de demande introduit en application de ces lois vaut demande au titre de la présente loi », mais que le paragraphe 2 dispose que le demandeur doit « fournir un exemplaire supplémentaire à l'Administration de l'environnement laquelle le transmet sans délai à l'Administration des services vétérinaires ». L'Administration de l'environnement est-elle censée, aux vœux des auteurs, informer l'administré que son dossier tombe aussi sous le champ d'application de la présente loi ou faut-il lui faire parvenir une copie supplémentaire du dossier ?

En outre, le libellé du paragraphe 1^{er} pose problème, alors que la conséquence logique en est que tout dossier introduit auprès de l'Administration de l'environnement, section « déchets » ou « établissements classés », vaut demande au titre de la loi en projet. Or, tout dossier introduit auprès de l'Administration de l'environnement ne relève pas nécessairement du champ d'application de celle-ci.

Le Conseil d'Etat émet également ses réserves les plus sérieuses au maintien du paragraphe 3. Toute administration étant appelée à agir dans son domaine de compétence, il n'est pas d'usage que chaque administration reçoive une copie de l'ensemble des demandes et documents adressés aux différentes autorités administratives intervenant dans un dossier de demande d'agrément ou d'autorisation. Cette manière de faire risque d'entraîner un enchevêtrement de compétences de nature à donner lieu, le cas échéant, à des litiges.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de s'en tenir à la procédure ordinaire d'introduction d'un dossier auprès de l'Administration des services vétérinaires, en attendant une solution générale qui consisterait, par exemple, dans la création d'un « guichet unique » ou encore dans la possibilité de présenter les demandes sous format électronique conduisant, à terme, à une simplification, pour l'administré, des démarches

administratives et, pour l'administration, de la gestion de l'ensemble des dossiers de demande.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 2 il y a lieu d'écrire « 20 kg » et non « 20kg ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les termes « décharge autorisée » par « décharge contrôlée et aménagée à cet effet » afin d'assurer une harmonisation de la nomenclature communément utilisée en la matière (cf. par exemple le règlement grand-ducal modifié du 24 février 2003 concernant la mise en décharge des déchets).

Le Conseil d'Etat rappelle que la législation sur les marchés publics est d'application dans le secteur visé par la présente loi.

Il se pose par ailleurs la question de la compatibilité avec le droit de l'Union européenne d'une disposition qui prévoit « l'exclusivité de la collecte de cadavres des animaux (...) à un ou plusieurs organismes privés ». Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat demande de reformuler le paragraphe en question comme suit : « Le ministre peut confier, par le biais de conventions, la collecte de cadavres des animaux, des animaux mort-nés, mis à mort ou abattus dont la viande n'est pas destinée ou est impropre à la consommation humaine, à un ou plusieurs organismes privés. »

Article 8

A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire : « ... le ministre peut prendre les mesures suivantes : ... ».

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de ne rien changer au délai normal d'introduction de recours devant le tribunal administratif qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court.

Article 9

Il y a lieu d'écrire « tribunal d'arrondissement » avec une minuscule.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'Etat rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aux termes de laquelle le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et pour permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ainsi que la peine qui s'y

rapporte. Ce principe se retrouve également à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, en considérant par exemple l'article 4, paragraphe 2, l'article 21, paragraphes 2 et 5, l'article 23, paragraphes 3 et 4, l'article 26, paragraphe 3 et l'article 31, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1069/2009 précité, ainsi que l'article 6, paragraphe 2 du règlement communautaire (UE) n° 142/2011 précité, il est difficile pour le justiciable de déterminer quelles sont les actions répréhensibles. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement aux paragraphes 1^{er} et 2 et demande aux auteurs de réexaminer les renvois ou d'indiquer avec précision les agissements répréhensibles.

Article 12

Concernant le paragraphe 2 de la disposition sous avis, le Conseil d'Etat estime qu'il ne faut pas se départir du délai normal pour l'introduction d'un recours devant le tribunal administratif qui est de trois mois.

Article 13

Au regard des observations émises à l'endroit de l'article 4 quant à la procédure administrative en vue de l'obtention de l'agrément ou de l'octroi d'une autorisation, les dispositions proposées pour modifier l'article 7 de la loi précitée du 10 juin 1999 deviennent superfétatoires. L'intitulé de la loi en projet est par conséquent à adapter, en omettant les termes « et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ».

Article 14

Sans observation.

Article 15

L'article sous revue prévoit d'accorder un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet pour la mise en conformité des établissements, usines et installations existantes avec les dispositions y prévues. Le règlement (CE) n° 1069/2009 précité étant d'application directe, les obligations auxquelles les établissements, usines et installations visées doivent répondre sont applicables depuis 2009. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement aux dites dispositions transitoires.

Article 16

Il y a lieu d'écrire l'intitulé abrégé qu'il est projeté de prévoir entre guillemets.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mai 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen