

Projet de loi

**portant organisation de l'Administration des Services
Vétérinaires.**

Avis du Conseil d'État

(24 juin 2014)

Par dépêche du 3 février 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le texte du projet de loi sous rubrique. Ce texte, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, des avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Collège vétérinaire et de la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet du texte d'un avant-projet de loi, qui semble différer du texte communiqué pour avis au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis est celui d'une nouvelle loi organique pour l'Administration des services vétérinaires. À l'heure actuelle, l'organisation de cette administration est fixée par la loi modifiée du 29 août 1976 portant création de l'Administration des services vétérinaires, qui sera abrogée par l'entrée en vigueur de la loi dont le projet fait l'objet du présent avis.

Les raisons d'une réorganisation nécessaire de l'Administration des services vétérinaires sont décrites, avec beaucoup de détails, dans l'exposé des motifs. Elles se situent essentiellement au niveau de l'accroissement considérable et de la diversification impressionnante, depuis 1976, des multiples tâches de l'administration, dans un contexte législatif et réglementaire devenant de plus en plus complexe sous les exigences conjointes du droit de l'Union européenne et des consommateurs de produits d'origine animale, toujours plus pointilleux sur la qualité de ces produits.

Le projet de loi sous avis se propose de procéder à une réorganisation de l'Administration des services vétérinaires, en arrêtant, d'une part, l'organigramme interne de cette administration, et en apportant, d'autre part, des adaptations conséquentes au cadre du personnel.

Le texte sous avis prévoit d'organiser l'administration en cinq divisions, concernant respectivement la santé animale, la santé publique, le contrôle à l'importation, le laboratoire de médecine vétérinaire et l'enregistrement des animaux.

Le Conseil d'État note que la fiche financière précitée renseigne que « le projet de loi en question n'aura qu'un impact financier limité, car il ne s'agit pas d'augmenter l'effectif du personnel » de l'administration. En ne comportant pas les renseignements « sur l'impact budgétaire prévisible à

court, moyen et long terme » et pas « tous les renseignements permettant d'identifier la nature, et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel », la fiche financière présentée n'est pas conforme à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Examen des articles

Observations préliminaires

Dans la dénomination de l'administration, seul le mot « Administration » prend une lettre initiale majuscule, alors que les mots « services » et « vétérinaires » prennent des initiales minuscules.

Lorsque le terme « administration » ne fait pas partie de la dénomination, il ne prend pas de lettre initiale majuscule.

Ces observations valent pour toutes les occurrences dans le texte du projet de loi ; le Conseil d'État n'y reviendra plus par la suite.

Articles 1^{er} et 3

L'article 1^{er} est divisé en deux paragraphes, dont le premier a pour objet de définir les compétences de l'Administration des services vétérinaires, alors que le deuxième détermine l'autorité ministérielle à laquelle l'administration est soumise. Dans l'intérêt d'une meilleure intelligibilité du texte et dans le souci de rapprocher la structure du projet de loi sous avis de la structure des lois organiques d'autres administrations, le Conseil d'État propose d'ériger chacun de ces deux paragraphes en article autonome, tout en regroupant sous un même article le paragraphe 2 de l'article 1^{er} et l'article 3 du projet de loi.

Étant donné qu'il ne s'agit pas de la création d'une nouvelle administration, mais de la réorganisation d'une administration existante, le Conseil d'État propose de formuler la première phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} du présent article comme suit : « L'Administration des services vétérinaires, dénommée ci-après « l'administration », est chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements, des missions suivantes : ... »

Le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} (article 1^{er} selon le Conseil d'État) énonce les différentes missions qui sont confiées à l'administration. D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de remplacer les tirets placés devant les différentes missions par une lettre minuscule de la séquence abécédaire, suivie d'une parenthèse fermante.

Dans l'énoncé des missions, les auteurs emploient deux fois les expressions « surveiller et assurer le contrôle » et « assurer le contrôle », ainsi qu'une fois le terme « surveiller ». Étant donné que pour surveiller efficacement, il faut avoir l'autorité de contrôler, le Conseil d'État propose d'abandonner les expressions « surveiller et assurer le contrôle » et « surveiller » au profit de la tournure « assurer le contrôle ».

En ce qui concerne la deuxième mission, consistant à « surveiller et assurer le contrôle et les mesures en matière de santé animale, de protection

et de bien-être des animaux », le texte ne précise pas les mesures qui sont visées. Il paraît toutefois évident qu'il s'agit des multiples mesures administratives ou de police administrative ou judiciaire que l'administration ou certains de ses agents se sont vu confier par d'autres lois et règlements, de sorte qu'une précision supplémentaire ne s'impose pas. Du fait que ces mesures ne concernent pas exclusivement la santé animale, la protection ou le bien-être des animaux, le Conseil d'État suggère de leur réserver une place à part dans l'énumération énoncée au paragraphe sous avis.

La quatrième mission, consistant à « assurer le contrôle et le déroulement des importations en provenance des pays tiers et du transit des animaux et des produits d'origine animale », soulève à son tour également des interrogations. Le Conseil d'État ne comprend pas comment l'administration pourrait « assurer [...] le déroulement » d'importations ou du transit d'animaux. Il se demande s'il ne faudrait pas supprimer la référence au « déroulement » pour ne garder que le « contrôle » à assurer par l'administration. Une autre question induite par le libellé de la quatrième mission est de savoir ce qu'il faut entendre par « pays tiers ». S'agit-il de tous les pays non membres de l'Union européenne ? *Quid* dans ce cas des pays auxquels le Luxembourg serait éventuellement lié dans le cadre d'autres instruments de droit international bilatéraux ou multilatéraux ? Une précision sur ce point s'impose. Le texte sous avis parle encore du « transit » des animaux et de certaines marchandises. On peut supposer qu'est visé le transit en provenance ou vers lesdits « pays tiers ». Si tel devait être le cas, il faudrait également le préciser.

Tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'État propose de donner à la disposition sous examen la teneur suivante :

- « **Art. 1^{er}.** L'Administration des services vétérinaires, dénommée ci-après « l'administration », est chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements, des missions suivantes :
- a) assurer le contrôle analytique de santé animale et de santé publique vétérinaire ;
 - b) assurer le contrôle en matière de santé animale, de protection et de bien-être des animaux ;
 - c) assurer le contrôle hygiénique et sanitaire des denrées alimentaires d'origine animale et de leurs produits ;
 - d) assurer le contrôle des importations en provenance de « pays tiers »¹ et du transit des animaux et des produits d'origine animale en provenance ou à destination de ces mêmes pays ;
 - e) gérer et contrôler l'identification et l'enregistrement des animaux ;
 - f) prendre les mesures prévues par les lois et règlements. »

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} (article 2 selon le Conseil d'État) détermine l'autorité ministérielle à laquelle l'administration est soumise. Il s'agit en l'occurrence d'une double autorité ministérielle s'appliquant en fonction des différentes missions de l'administration. Pour les missions relevant de la santé animale ou de la protection et du bien-être animal, y compris l'identification et l'enregistrement des animaux, l'administration est soumise à l'autorité du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. Pour les missions relevant du contrôle des produits d'origine animale et les

¹ La notion de « pays tiers » demande les précisions requises, afin de répondre aux interrogations soulevées plus haut par le Conseil d'État.

mesures de santé publique, elle est soumise à l'autorité du ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Sur le plan rédactionnel, il faut, dans la désignation du ministre visé, écrire le terme « ministre » avec une lettre initiale minuscule, suivi de la dénomination de son ressort de compétence, laquelle prend la lettre initiale majuscule. Il faut, en conséquence, écrire « le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions » et « le ministre ayant la Santé dans ses attributions ». Cette observation vaut pour la suite du texte du projet de loi. Il y a encore lieu de remplacer les tirets devant l'énumération des ministres par des lettres minuscules de la séquence abécédaire, suivies d'une parenthèse fermante.

En ce qui concerne l'article 3 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État propose, toujours dans un souci d'harmonisation des lois organiques des différentes administrations, de donner à cette disposition la teneur suivante : « Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique. Il est assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par les chefs de division. En cas d'empêchement, il est remplacé par le chef de division le plus ancien en rang ».

Tenant compte des observations qui précèdent, l'article 2, selon le Conseil d'État, prendrait la teneur suivante :

« **Art. 2.** (1) L'administration est placée sous l'autorité :

- a) du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions pour les missions relevant de la santé animale, de la protection et du bien-être animal, ainsi que de l'identification et de l'enregistrement des animaux ;
- b) du ministre ayant la Santé dans ses attributions pour le contrôle des produits d'origine animale et les missions de santé publique.

(2) Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique. Il est assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par les chefs de division. En cas d'empêchement, il est remplacé par le chef de division le plus ancien en rang. »

Article 2 (3 selon le Conseil d'État)

Selon l'alinéa 2 de l'article sous revue, les chefs de division sont choisis parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration. Or, cette carrière comprend, d'un côté, les médecins-vétérinaires et, de l'autre, les attachés et les conseillers de direction. En considérant les missions à assumer par les différentes divisions, le Conseil d'État est d'avis que l'accès aux postes de chefs de division est à limiter aux médecins-vétérinaires ; un agent de la carrière supérieure administrative ne paraît en effet pas être qualifié pour assumer la direction, par exemple du laboratoire de médecine vétérinaire. Le Conseil d'État est encore d'avis que le choix des chefs de division ne doit pas incomber au directeur, mais à l'autorité de nomination fixée à l'article 7 du projet. Tenant compte de ces observations, il propose de libeller l'alinéa 2 de l'article sous revue comme suit : « Chaque division est dirigée par un médecin-vétérinaire inspecteur chef de division. »

Article 3

L'article 3 a été traité plus haut, conjointement avec l'article 1^{er}.

Article 4

L'article 4 a pour objet d'arrêter le cadre du personnel de l'administration.

Le paragraphe 2 est à supprimer, alors qu'il est redondant par rapport au droit commun de la fonction publique.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu de numéroter les deux paragraphes restants de l'article par des chiffres arabes, entourés de parenthèses, et les différentes carrières au moyen de lettres minuscules de la séquence abécédaire, suivies d'une parenthèse fermante, afin de faciliter les renvois ultérieurs.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article 6 a pour objet de créer la base légale nécessaire devant permettre au pouvoir réglementaire du Grand-Duc d'arrêter les conditions de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion du personnel de l'administration et de déterminer, le cas échéant, les attributions particulières des fonctionnaires. Il n'appelle pas d'observation quant au fond.

En ce qui concerne la forme, le verbe « être » est à conjuguer à l'indicatif présent au lieu du futur simple. La partie de phrase « Sans préjudice des conditions générales d'admission au service de l'État » est à supprimer, alors qu'elle est superfétatoire.

Article 7

L'article 7 dispose que les nominations de fonctionnaires, à partir du grade 9, sont effectuées par le Grand-Duc, alors que les nominations aux autres emplois sont faites par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions.

Cette disposition soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas réserver les nominations à certains emplois à déterminer au ministre ayant la Santé dans ses attributions, alors que l'administration est également investie de missions relevant de ce ressort ministériel.

Article 8

Le paragraphe 1^{er} traite de la désignation du directeur de l'administration. En considérant que l'Administration des services vétérinaires relève de l'autorité de deux ministres, le Conseil d'État, en se référant à l'article 8, alinéa 5 de l'arrêté royal-grand-ducal modifiée du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, constate que le choix du directeur incombe au Gouvernement en conseil et ne peut dès lors être attribué par la loi au seul ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions. Il doit en conséquence s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 1^{er} sous avis. Cette disposition, en ne respectant pas les règles d'organisation du Gouvernement arrêtées par le Grand-Duc, est contraire à

l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le Gouvernement, et heurte le principe de la séparation des pouvoirs.

Le paragraphe 2 restreint l'accès à la carrière du médecin-vétérinaire inspecteur de l'administration au cercle des médecins-vétérinaires autorisés à exercer la médecine vétérinaire au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État comprend que les médecins-vétérinaires inspecteurs doivent être titulaires de l'autorisation d'exercer la médecine vétérinaire au Grand-Duché de Luxembourg, alors que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être amenés à poser des actes pour lesquels cette autorisation est requise. Il est toutefois à se demander s'il est indispensable que le candidat qui voudrait s'inscrire au concours de recrutement à un poste de médecin-vétérinaire inspecteur doit bénéficier déjà à ce moment-là de ladite autorisation. Il suffirait de prévoir que la condition consistant à être autorisé à exercer la médecine vétérinaire au Grand-Duché de Luxembourg soit remplie au moment de la nomination du candidat au poste de médecin-vétérinaire inspecteur. Exiger des candidats ne résidant pas au Luxembourg de rechercher ladite autorisation, uniquement pour s'inscrire à un concours de recrutement à l'issue incertaine, pourrait en effet être perçu comme une entrave au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.

Le paragraphe 3 pose la condition supplémentaire que les médecins-vétérinaires entrant en ligne de compte pour une nomination, doivent avoir une pratique professionnelle de cinq ans au moins, avec la possibilité pour le ministre de déroger à cette condition supplémentaire « dans des cas exceptionnels », « le directeur entendu en son avis ».

Le Conseil d'État voit cette possibilité de dérogation d'un œil critique. En effet, la possibilité de dérogation n'est entourée d'aucun critère de nature à cerner l'exceptionnel et à guider le directeur dans son avis et le ministre dans sa décision. Le pouvoir de dérogation qu'il est prévu de conférer au ministre est un pouvoir discrétionnaire absolu qui n'est pas circonscrit. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous examen soit assorti d'un minimum de critères. Dans un ordre d'idées tout à fait subsidiaire, le Conseil d'État recommande de remplacer la formule « le directeur entendu en son avis » de préférence par « après avoir demandé l'avis du directeur ». Cette dernière formulation aurait l'avantage d'éviter un blocage du processus décisionnel au cas où le directeur ne donnerait pas d'avis, ainsi que d'éviter, dans ce même cas, d'éventuels recours se basant sur le silence de l'administration, dirigés contre le ministre en défaut d'avoir pris sa décision en temps utile.

Tout en maintenant sa demande de supprimer la possibilité de dérogation, le Conseil d'État propose, dans l'intérêt d'une meilleure logique, de réunir les dispositions du paragraphe 2 et la condition supplémentaire fixée au paragraphe 3 dans une seule et même disposition. La nouvelle disposition résultant de la fusion des actuels paragraphes 2 et 3 pourrait se lire comme suit : « Les fonctionnaires de la carrière du médecin-vétérinaire de l'administration sont recrutés parmi les médecins-vétérinaires autorisés à exercer la médecine vétérinaire au Grand-Duché de Luxembourg, et pouvant faire valoir une expérience professionnelle de cinq ans au moins. »

Le paragraphe 4 pose l'exigence pour les laborantins d'être « détenteurs du diplôme d'État luxembourgeois de laborantin ou équivalent ».

Article 9

L'article 9, paragraphe 1^{er} a pour objet d'autoriser l'administration à percevoir des taxes et entend créer à cet effet une base légale pour un règlement grand-ducal devant déterminer le montant et les modalités de perception desdites taxes à « payer par les personnes physiques et morales pour les prestations et contrôles officiels de l'administration ». Comme il s'agit en l'occurrence d'une taxe à payer par les redevables « pour les prestations et contrôles de l'administration », on doit supposer qu'il s'agit d'une taxe rémunératoire qui est perçue à l'occasion des interventions de l'administration. À défaut d'indications plus précises au sujet des « prestations » et des « contrôles » constituant les faits générateurs de la taxe, il n'est pas possible de déterminer s'il s'agit d'une taxe purement rémunératoire, assimilable aux redevances ayant un caractère civil, ou s'il s'agit, par contre, d'une taxe de quotité ayant un caractère fiscal. Une taxe fiscale serait, selon le Conseil d'État, à considérer comme une « rétribution » au sens de l'article 102 de la Constitution dont l'établissement relèverait du domaine des matières réservées à la loi. Dans ces matières, et conformément à l'article 32(3) de la Constitution, « le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi ». Dans son arrêt numéro 108/13 du 29 novembre 2013 (Mémorial A n° 217 du 13 décembre 2013), la Cour constitutionnelle insiste à ce que « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ». Dans ces conditions, il ne suffit pas d'énoncer dans la loi formelle le principe de la perception d'une taxe, en reléguant au règlement grand-ducal de déterminer les montants et les modalités des taxes à payer par les personnes physiques et morales pour les prestations et les contrôles officiels de l'administration. En attendant de plus amples précisions au sujet de la taxe projetée, le Conseil d'État est amené à réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

L'article 9, paragraphe 2 prévoit que des vétérinaires praticiens peuvent être chargés par les ministres compétents d'effectuer certaines tâches d'inspection. En ce qui concerne la rémunération de ces tâches, il est disposé que « les services de ces vétérinaires praticiens sont rémunérés par les taxes perçues par l'administration ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition, alors qu'elle est contraire au principe de l'universalité budgétaire inscrit à l'article 104 de la Constitution. Le principe de l'universalité budgétaire interdit en effet les compensations entre recettes et dépenses, de même qu'il interdit l'affectation de certaines catégories de recettes à certaines catégories de dépenses.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'État demande aux auteurs du texte de structurer l'article en deux alinéas et d'abandonner la structure en paragraphes. Il voudrait encore relever à titre tout-à-fait subsidiaire que le verbe « déterminer » doit se conjuguer au présent de l'indicatif au lieu du futur.

Article 10

L'article 10 a pour objet de modifier la rubrique I « Administration générale » de l'annexe A de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État en y classant certaines carrières à créer par la loi en projet. Cet article n'appelle pas d'observation quant au fond. En ce qui concerne la rédaction proprement dite, il y a lieu de supprimer les mots « prévues par la présente loi » comme étant superfétatoires. Dans le but de faciliter ultérieurement les renvois au texte sous examen, il faut encore remplacer les tirets placés devant les carrières visées par des lettres minuscules de la séquence abécédaire, suivies d'une parenthèse fermante.

Article 11

Sans observation.

Article 12

L'article 12 a pour objet d'intégrer dans le cadre du personnel de l'Administration des services vétérinaires les fonctionnaires et employés relevant de l'« Administration gouvernementale », qui, à l'heure actuelle sont détachés auprès de cette administration, en tenant compte de leurs droits acquis.

Le Conseil d'État propose de réserver à cet article le libellé suivant :

« **Art. 12.** (1) Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, service Sanitel, peuvent bénéficier d'une nomination auprès de l'Administration des services vétérinaires dans la carrière et à la fonction atteintes dans l'administration gouvernementale, en conservant leurs anciennes possibilités d'avancement si celles-ci sont plus favorables.

(2) Les employés du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, service Sanitel, sont repris par l'Administration des services vétérinaires dans la carrière atteinte dans l'administration gouvernementale. »

Article 13

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 juin 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen