

## Projet de loi

### portant organisation de l'Administration des services vétérinaires.

---

#### Avis complémentaire du Conseil d'État

(6 février 2015)

Par dépêche du président de la Chambre des députés du 16 décembre 2014, le Conseil d'État a été saisi de trois amendements relatifs au projet de loi sous objet, adoptés par la Commission de l'agriculture, de la viticulture, du développement rural et de la protection des consommateurs.

Aux amendements en question étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné intégrant les propositions rédactionnelles que le Conseil d'État avait suggérées dans son avis du 24 juin 2014 et que la commission parlementaire a fait siennes, ainsi que les trois amendements sous examen.

#### Considérations générales

Concernant la fiche financière, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées dans son avis du 24 juin 2014 relatif au projet de loi précité (doc. parl. n°6659<sup>1</sup>) et constate qu'une nouvelle fiche financière, répondant aux exigences de l'article 79 la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, n'a pas été jointe aux amendements.

Dans son avis précité du 24 juin 2014, le Conseil d'État avait demandé à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point d), des précisions au sujet de la notion y employée de « pays tiers ». Il se doit de relever que les précisions demandées font toujours défaut.

Sur le plan purement rédactionnel, il y a encore lieu à chaque occurrence d'omettre le tiret entre le point suivant le numéro de l'article et le dispositif de celui-ci, en écrivant « Art. 1<sup>er</sup>. » et non « Art. 1<sup>er</sup>. - ».

Tout en notant qu'il a été suivi par la commission parlementaire au sujet de la plupart des autres observations de son avis précité du 24 juin 2014, sauf en ce qui concerne l'article 7 du projet de loi, le Conseil d'État entend prendre position comme suit au sujet des trois amendements parlementaires.

## **Examen des amendements**

### Amendement relatif à l'article 2, alinéa 2 du projet de loi

Dans son avis précité du 24 juin 2014, le Conseil d'État avait recommandé de réserver la direction de chacune des différentes divisions de l'Administration des services vétérinaires à un médecin vétérinaire-inspecteur. L'amendement sous examen tient compte de cette recommandation, sauf pour la division de l'identification et de l'enregistrement des animaux. La commission parlementaire estime en effet que cette division ne doit pas nécessairement être dirigée par un médecin vétérinaire-inspecteur. Le Conseil d'État peut se rallier à ce point de vue.

Il est d'accord avec l'amendement.

### Amendement relatif à l'article 8 du projet de loi

En ce qui concerne l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi, le Conseil d'État avait, dans son avis précité du 24 juin 2014, demandé sous peine d'opposition formelle que le directeur de l'administration soit désigné par le Gouvernement en conseil afin de maintenir la conformité du projet de loi avec l'article 8, alinéa 5 de l'arrêté royal-grand-ducal modifié du 9 juillet 1857, pris en exécution de l'article 76 de la Constitution. L'amendement sous avis faisant droit à la demande du Conseil d'État, l'opposition formelle peut être levée.

La première modification apportée par l'amendement sous avis à l'article 8, paragraphe 2 du projet de loi dissipe le doute formulé par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 juin 2014 quant au point de savoir si la disposition en question du projet de loi était conforme au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, en ce qu'elle limitait le recrutement dans la carrière du médecin-vétérinaire-inspecteur aux seuls médecins vétérinaires autorisés à exercer la médecine vétérinaire au Luxembourg.

La deuxième modification apportée à l'article 8, paragraphe 2, consiste à y reprendre la condition de recrutement supplémentaire exigeant du candidat au recrutement une expérience professionnelle d'au moins cinq ans, initialement prévue au paragraphe 3 de l'article 8. Cette modification est liée à la suppression du paragraphe 3 initial de l'article 8, suite à la critique formulée par le Conseil d'État à l'encontre de cette disposition. Dans son avis précité, il avait en effet taxé la faculté attribuée au ministre de déroger dans des cas exceptionnels à la susdite condition d'expérience professionnelle, comme étant un pouvoir discrétionnaire absolu, insuffisamment circonscrit et avait demandé que ce pouvoir soit assorti d'un minimum de critères. La commission parlementaire a rencontré cette objection en décidant de supprimer purement et simplement la faculté ministérielle en cause.

Le Conseil d'État est d'accord avec l'amendement.

### Amendement relatif à l'article 9 du projet de loi.

En ce qui concerne l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> (initialement paragraphe 1<sup>er</sup>) du projet de loi, le Conseil d'État avait, dans son avis précité, demandé des

précisions quant à la nature de la taxe projetée. Tout en limitant le montant maximal de la taxe à 10.000 euros, l'amendement sous revue apporte la précision qu'il s'agit en l'occurrence d'une taxe rémunératoire qui sera perçue « sur des personnes physiques et morales pour contribuer aux frais occasionnés par les opérations de contrôle officiels exécutés dans le cadre des missions prévues à l'article 1<sup>er</sup> ».

Le Conseil d'État rappelle qu'une taxe rémunératoire peut avoir la nature soit d'une taxe de quotité soit d'une taxe de remboursement. Dans le premier cas, elle présente un caractère fiscal et est assimilable à l'impôt, alors que dans le deuxième cas elle est assimilable aux redevances qui ont un caractère purement civil. Pour plus de précisions en ce qui concerne la distinction entre taxes de quotité à caractère fiscal et taxes de remboursement à caractère civil, ainsi que pour les conséquences qui découlent de cette distinction sur le plan juridique, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi devenu entretemps la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) (doc. parl. n°6722<sup>2</sup>).

Étant donné que la taxe sous examen est liée à la prestation par l'administration d'un service, sans qu'il y ait nécessairement équivalence financière entre le coût du service et le prélèvement opéré, le Conseil d'État considère qu'il s'agit d'une taxe de quotité à caractère fiscal, assimilable à l'impôt, et relevant, conformément à l'article 99 de la Constitution, des matières réservées à la loi formelle. Il résulte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007 (n°38/07) « qu'en matière fiscale la loi doit fixer les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement de l'impôt ». Cet arrêt n'exclut toutefois pas la possibilité pour le législateur de prévoir une fourchette dans laquelle se situera le taux, en l'occurrence, de la taxe de quotité. Toutefois, pour répondre à l'arrêt du 29 novembre 2013 (n°108/13) de la Cour constitutionnelle, exigeant que dans les matières réservées à la loi, l'essentiel du cadrage normatif résulte de la loi formelle, il s'impose que la loi contienne un critère permettant à l'exécutif de fixer dans le cadre de la fourchette le taux de la taxe. En l'absence d'un tel critère dans la disposition sous avis, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à celle-ci.

En s'appuyant sur le commentaire de l'amendement et en tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'État propose de donner à l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> la teneur suivante :

« Les opérations de contrôle, effectuées par l'administration dans le cadre de l'exécution des missions visées à l'article 1<sup>er</sup> et devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements aux dispositions légales ou réglementaires, peuvent donner lieu à la perception de taxes dont aucune ne peut dépasser le montant de 10.000 euros. Les taxes sont appliquées par l'administration et recouvrées par l'Administration de l'enregistrement et des domaines comme en matière d'enregistrement. Les opérations de contrôle à soumettre à taxe sont déterminées par règlement grand-ducal qui en fixe également le taux en tenant compte du coût et de la complexité de ces opérations de contrôle. »

Dans l'avis précité du 24 juin 2014, l'article 9, alinéa 2 (initialement paragraphe 2) avait donné lieu à critique du Conseil d'État, assortie d'une

opposition formelle. La disposition en question prévoyait en effet, au mépris du principe de l'universalité budgétaire inscrit à l'article 104 de la Constitution, d'affecter le produit de la taxe précitée à la rémunération des vétérinaires praticiens effectuant certains contrôles pour le compte de l'administration. Comme l'amendement sous avis tient compte de la critique du Conseil d'État, en abandonnant purement et simplement toute référence à l'affectation du produit de la taxe à une dépense déterminée, l'opposition formelle peut être levée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 février 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker