

**Projet de règlement grand-ducal**

**définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermés, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, à des réglementations spécifiques.**

-----

**Avis du Conseil d'État**

(6 février 2015)

Par dépêche du 10 décembre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le texte du projet et de ses annexes était accompagné d'un exposé des motifs en résumé, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et du Collège vétérinaire, de même que du texte de la directive 2013/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 modifiant la directive 92/65/CEE du Conseil en ce qui concerne les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans l'Union de chiens, de chats et de furets, que le projet sous objet vise à transposer en droit national.

Le commentaire des articles proprement dit fait défaut dans le dossier accompagnant la lettre de saisine.

Contrairement à la circulaire 501/jls du 9 août 2011 du ministre aux Relations avec le Parlement (cf. point 2. « Procédure de saisine du Conseil d'État et transposition des directives européennes »), un tableau de concordance entre les dispositions nationales et les dispositions de la directive à transposer n'a pas été joint au projet.

Ceci s'explique probablement par le fait que le projet de règlement grand-ducal sous avis a principalement pour objet d'établir une version coordonnée des modifications intervenues concernant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermés, d'ovules et d'embryons et d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 4 mars 1994 définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires et les importations en provenance de pays tiers d'animaux, de spermés, d'ovules et d'embryons non-soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, à des réglementations spécifiques.

Si tel s'avérait être le cas, un tableau de concordance entre le texte coordonné du règlement grand-ducal précité du 4 mars 1994 tel que modifié et le texte du projet de règlement grand-ducal sous examen aurait été des plus utiles.

## Considérations générales

Le règlement grand-ducal précité du 4 mars 1994 a été modifié à plusieurs reprises, notamment pour tenir compte de l'évolution du droit de l'Union européenne, par :

- le règlement grand-ducal du 10 décembre 1998 modifiant les annexes C et D du règlement grand-ducal du 4 mars 1994 ;
- le règlement grand-ducal du 21 septembre 2006 ;
- le règlement grand-ducal du 10 mars 2010.

Le projet de règlement sous avis a pour objet de proposer une version coordonnée du règlement précité du 4 mars 1994 et de transposer en même temps les dispositions de la directive 2013/31/UE.

Ainsi, à l'article 10, paragraphe 2, points a) et c) et à l'article 16 alinéas 1<sup>er</sup> et 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis, les adaptations au nouveau règlement (UE) n° 576/2013, auquel renvoie la directive 2013/31/UE, ont été effectuées.

En outre, à ce même paragraphe 2 de l'article 10, au point b), sur recommandation de l'Organisation mondiale de la santé animale, le délai prévu de 24 heures pour réaliser l'examen clinique d'un animal avant l'expédition sera désormais de 48 heures afin de garantir que l'examen clinique pourra être réalisé dans des conditions optimales.

Étant donné que l'intention du législateur est d'édicter un texte coordonné et conforme à la législation de l'Union européenne actuellement en vigueur, les commentaires du Conseil d'État portent également sur des éléments de texte qui ont été repris du règlement grand-ducal précité du 4 mars 1994 actuellement en vigueur.

Il est superfétatoire de recopier des dispositions des directives qui s'adressent aux seules autorités de l'Union européenne et qui n'ont aucun effet juridique à l'égard des administrés, ou qui prévoient des procédures pour des réglementations européennes ultérieures.

Pour ce qui est des dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe elles ne doivent pas être transposées, à moins que la Commission démontre que le respect de la disposition d'une directive qui régit ces relations nécessite l'adoption de mesures de transposition spécifiques dans l'ordre juridique national. De telles mesures s'imposent notamment lorsque des procédures concernent de façon directe ou indirecte des particuliers. Tel n'est pas le cas dans l'hypothèse où la directive édicte des obligations d'information non équivoques à la charge de l'autorité compétente dans chaque État membre de telle sorte que ladite autorité est tenue de les appliquer.

L'article 32(3) de la Constitution prévoit que, dans une matière réservée, la loi peut déléguer au pouvoir réglementaire des mesures d'exécution, à condition de déterminer à l'effet de cette délégation la finalité, les conditions et les modalités.

La loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux et des bêtes à cornes et des porcs, servant de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, ne prévoit pas à cet effet le cadrage normatif essentiel exigé selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle par l'article 32(3) de la Constitution.

Or, d'après la Cour constitutionnelle, ce cadrage ne doit pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peut résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale, même si celle-ci n'est pas directement applicable, telle une directive de l'Union européenne.<sup>1</sup>

## Examen des articles

### *Considérations préliminaires*

Lorsque, pour le groupement des articles, il est recouru à la seule division en chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et mis en caractères gras, tout comme l'intitulé du chapitre suivi d'un point final. Partant, la subdivision en chapitres devrait se faire comme suit :

« **Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales.**

[...]

**Chapitre II – Dispositions applicables aux échanges.**

[...]

**Chapitre 3 – Dispositions applicables aux importations dans l'Union européenne.**

[...]

**Chapitre 4 – Dispositions communes et finales.**

[...] »

Les articles sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et en caractères gras, suivis d'un point. Partant, il faut écrire « **Art. 1<sup>er</sup>... Art. 2...** » à la place de « **Art. 1<sup>er</sup>.-... Art. 2.-...** ».

À l'intérieur des articles, la subdivision se fait en alinéas, voire en paragraphes. Le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations, et qui consiste à faire suivre les chiffres d'un point (1., 2., 3.,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). Chaque élément énuméré commence par une lettre minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En conséquence, les articles 2, 4 à 7, 9 à 18 sont à revoir.

---

<sup>1</sup> Cour constitutionnelle, arrêt du 28 novembre 2014, n° 114/14 (Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014, p. 4335)

## Préambule

Les avis des chambres professionnelles et d'autres organes consultés ne devraient pas être regroupés sous un seul visa. Au niveau du fondement procédural, il est dès lors indiqué d'écrire :

« Vu les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ;

Vu l'avis du Collège vétérinaire ; »

## Article 1<sup>er</sup>

Sans observation.

## Article 2

Au point b) (point 2 selon le Conseil d'État) du paragraphe 1<sup>er</sup>, il est indiqué d'ordonner, le cas échéant, les actes réglementaires cités par ordre chronologique.

Le point e) du paragraphe 1<sup>er</sup> est à omettre. En effet, il suffit de remplacer dans le dispositif la première mention de l'expression « autorité compétente » par « ministre ayant dans ses attributions l'Administration des services vétérinaires » et d'y ajouter les termes «, dénommé ci-après « ministre » ». Il s'avère indiqué de remplacer également l'expression « autorité compétente » par « ministre » à travers l'ensemble du dispositif.

Au paragraphe 2, le procédé de législation par référence à un texte existant moyennant une adaptation *mutatis mutandis* est à déconseiller comme étant source d'insécurité juridique, du fait qu'il contraint le lecteur à trouver lui-même les aspects des dispositions concernées qui doivent être appliqués.

Toujours au paragraphe 2, il convient d'écrire correctement « règlement grand-ducal précité du 26 janvier 2010 », « règlement grand-ducal précité du 11 janvier 2008 » et « règlement grand-ducal précité du 25 novembre 1994 ».

## Article 3

Il y a lieu d'écrire « alinéa 1<sup>er</sup> » et non pas « premier alinéa ».

En outre, l'adjectif « communautaire » est à supprimer des textes normatifs au profit du recours systématique aux termes « de l'Union européenne » ou simplement « de l'Union ». Ces adaptations textuelles sont également à faire aux articles 6 à 8, 10 et 11, 14 et 15 ainsi que 17 à 22.

À cause de son caractère exemplatif, il y a lieu d'omettre le terme « notamment » et la partie de phrase qui suit.

## Article 4

Au début de phrase, il faut écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » au lieu de « paragraphe 1 ».

Au vu des observations émises à l'article 2, il y a lieu de préciser à cet endroit quelle autorité procède à l'enregistrement des exploitations et commerces visés, et de faire suivre cette première mention de l'autorité visée d'une formule abrégée afin de pouvoir utiliser, dans le texte qui suit, la notion générale « ministre ».

Il y a lieu d'accorder le verbe « pouvoir » à l'indicatif présent.

Au premier tiret (point 1 selon le Conseil d'État), il faut écrire « règlement grand-ducal précité du 10 février 1993 ».

#### Article 5

Au paragraphe 2, il faut écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » au lieu de « paragraphe 1 ».

#### Article 6

À travers l'article sous revue, il faut écrire correctement « règlement grand-ducal précité du 26 janvier 2010 », « règlement grand-ducal précité du 13 août 1992 », « règlement grand-ducal précité du 25 avril 2005 », « règlement grand-ducal précité du 25 octobre 2004 » et « règlement grand-ducal précité du 17 mars 2003 ».

Au point 1, il faut écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » et « article 4bis ».

Le point 4 est à omettre, car superfétatoire.

#### Article 7

Dans la phrase introductive, il convient d'écrire « règlement grand-ducal précité du 25 novembre 1994 ».

Au point 1, sous-point c), il convient d'écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » au lieu de « paragraphe 1 ».

Au point 2, sous point a), le nom latin de la psittacose (*Chlamydia psittaci*) est à corriger.

Il faut en outre écrire au point 2, sous-point b) « règlement grand-ducal précité du 10 février 1993 » au lieu de « règlement grand-ducal modifié du 10 février 1993 précité ».

#### Article 8

Pour ce qui est de l'application aux bourdons des exigences prévues à l'égard des abeilles, il y a lieu d'apporter des précisions quant à « la procédure reconnue par les instances communautaires » et les conditions de l'avis scientifique prévu. Or, la procédure reconnue est celle précisée dans l'article 26 de la directive 92/65/CE. Quant à l'avis scientifique, la directive prévoit à cet égard un « avis du comité scientifique vétérinaire » mis en place par la Commission européenne. Il est dès lors suffisant de prévoir dans le règlement sous avis que lesdites exigences peuvent être appliquées aux bourdons suite à une décision de la Commission européenne.

## Article 9

Au paragraphe 2, alinéa 3, il est fait mention d'une obligation d'information vis-à-vis de la Commission européenne. Cette disposition qui n'engage que le Luxembourg envers la Commission européenne, n'est pas à transposer et ne devrait pas se retrouver dans le projet sous avis.

## Article 10

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous examen transpose la directive d'exécution 2013/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 ainsi qu'une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé animale concernant le délai prévu pour réaliser l'examen clinique d'un animal avant son expédition.

Au point 2, sous-point c) il convient d'écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » et « alinéa 2 » au lieu de « paragraphe 1 » et « deuxième alinéa ».

## Article 11

Les références faites aux articles 21 et 23 sont à omettre au regard de la proposition du Conseil d'État de supprimer lesdits articles, et, subsidiairement, parce qu'elles n'apportent aucune précision aux dispositions de l'article sous avis. Au paragraphe 2, il faut écrire « règlement grand-ducal précité du 25 avril 2005 » ainsi que « chapitre 2 » et « chapitre 3 » à la place de « chapitre II » et « chapitre III ».

Au quatrième tiret (point 4 selon le Conseil d'État), il est superfétatoire de prévoir des dispositions se référant à des procédures pour des réglementations européennes ultérieures.

À l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3, il est suffisant de préciser que les ovules et les embryons des espèces ovine, caprine, équine et porcine doivent avoir été produits par une équipe de production agréée par l'autorité compétente et satisfaisant aux conditions fixées à l'annexe D sans faire de référence à la procédure selon laquelle cette annexe doit être élaborée.

Cette observation vaut également pour le troisième tiret, de même que pour l'alinéa 3 du paragraphe 4. Les dispositions du paragraphe 5 sont à omettre, car elles se réfèrent également à des procédures pour des réglementations européennes ultérieures.

## Article 12

À travers l'article, il y a lieu d'écrire « règlement grand-ducal précité du 10 février 1993 ».

Une formulation du genre « Les mesures administratives ou pénales appropriées sont prises pour sanctionner toute infraction au présent règlement... » n'est pas suffisamment précise et constitue par-là une source d'insécurité juridique et contrevient par ailleurs au principe de la spécification de l'incrimination et de la peine, consacré à l'article 14 de la Constitution. Il échet de préciser de quelles mesures administratives ou

pénales il s'agit concrètement et, pour ce qui est des mesures administratives, de déterminer l'autorité appelée à les prendre. Le point 6 (paragraphe 6 selon le Conseil d'État) est dès lors à reformuler, en vue de ne pas exposer la disposition en projet à la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

### Article 13

L'article sous avis prévoit l'instauration d'un régime d'agrément. Le Conseil d'État se doit de constater que l'introduction d'un régime d'agrément n'est pas prévue par la loi de base précitée du 29 juillet 1912. En conséquence, le règlement grand-ducal en projet dépasse sur ce point le cadre la loi et, partant, s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution.

### Articles 14 et 15

Les points 2 et 3 (paragraphe 2 et 3 selon le Conseil d'État) des articles sous revue ne contiennent que des dispositions relatives aux relations entre les États membres et la Commission européenne. Comme lesdites dispositions ne possèdent pas de caractère normatif, elles devront être supprimées.

### Article 16

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « Les conditions applicables aux importations d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons couverts par le présent règlement sont celles prévues au chapitre 2. » Les termes « doivent être au moins équivalentes à » sont à omettre, car donnant lieu à des interprétations divergentes et étant par-là source potentielle d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État est à se demander pourquoi les auteurs du projet sous avis n'ont pas prévu de porter le délai dans lequel doit être réalisé l'examen clinique avant expédition des animaux visés dans la disposition sous examen à 48 heures, comme cela est le cas à l'article 10 dans le contexte des échanges intracommunautaires pour les mêmes animaux sur recommandation de l'Organisation mondiale de la santé animale.

### Articles 17 à 20

Eu égard des observations préliminaires, les articles visés sont à revoir dans leur intégralité et, le cas échéant, à reformuler afin de supprimer les dispositions qui s'adressent aux seules autorités de l'Union européenne et qui n'ont aucun effet juridique à l'égard des administrés, ou qui se réfèrent à des procédures pour des réglementations européennes ultérieures.

### Articles 21 à 23

Comme il est superfétatoire de recopier des dispositions des directives qui s'adressent aux seules autorités de l'Union européenne et qui n'ont aucun effet juridique à l'égard des administrés, les articles sous avis sont à omettre.

#### Article 24 (21 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

#### Article 25 (22 selon le Conseil d'État)

Il convient de relever que les dispositions de l'alinéa 2 posent problème au regard de l'article 14 de la Constitution. En effet, 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.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si l'article 10 de la loi précitée du 29 juillet 1912 présente le cadrage normatif suffisant au regard des exigences découlant de l'article 32(3) de la Constitution.

En ce qui concerne les incriminations, la loi précitée du 29 juillet 1912 offre une base légale en reléguant, sans autre précision, à un règlement grand-ducal la détermination de celles-ci. Tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État peut s'accommoder en l'espèce d'un tel procédé, alors que la directive 92/65/CEE fait état des infractions visées par le projet de règlement sous avis, offrant par-là le cadrage normatif suffisant tel que souhaité par la Cour constitutionnelle.

Cependant, en ce qui concerne les peines, ce raisonnement ne saurait valoir, étant donné que la directive 92/65/CEE ne les a pas elle-même déterminées. La loi précitée du 29 juillet 1912 se limite à fixer les maxima et minima des peines, tout en chargeant le pouvoir réglementaire de préciser la peine à l'intérieur de la fourchette indiquée. Le Conseil d'État se doit de constater que le cadrage normatif essentiel exigé par l'article 32(3) de la Constitution ne figure ainsi ni dans la loi ni à titre complémentaire dans la directive, ce qui risque de faire encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution à la disposition réglementaire sous revue.

#### Articles 26 et 27 (23 et 24 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

#### Annexes

Le Conseil d'État constate que par rapport à la directive 92/65/CEE du 13 juillet 1992:

- l'annexe A a été modifiée par le règlement (CE) n° 1398/2003 de la Commission du 5 août 2003 modifiant l'annexe A de la directive 92/65/CEE du Conseil pour y inclure le petit coléoptère des ruches (*Aethina tumida*), le coléoptère *Tropilaelaps* (*Tropilaelaps spp.*), le virus Ebola et la variole du singe (JO L 198, 6.8.2003, p. 3) ;
- l'annexe C a été modifiée par le règlement (CE) n° 1282/2002 de la Commission du 15 juillet 2002 modifiant les annexes de la directive 92/65/CEE du Conseil définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui

- concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A, section I, de la directive 90/425/CEE (JO L 187, 16.7.2002, p. 3) ;
- l'annexe D a été modifiée par le règlement (UE) n° 176/2010 de la Commission du 2 mars 2010 modifiant l'annexe D de la directive 92/65/CEE du Conseil en ce qui concerne les centres de collecte et de stockage de sperme, les équipes de collecte et de production d'embryons et les conditions applicables aux animaux donneurs des espèces équine, ovine et caprine et au maniement des spermatozoïdes, ovules et embryons de ces espèces (JO L 52, 3.3.2010, p. 14) et le règlement d'exécution (UE) n° 846/2014 de la Commission du 4 août 2014 modifiant l'annexe D de la directive 92/65/CEE du Conseil en ce qui concerne les conditions applicables aux animaux donneurs de l'espèce équine (JO L 232, 5.8.2014, p. 5) ;
  - et l'annexe E a été modifiée par la décision 2007/265/CE de la Commission du 26 avril 2007 modifiant l'annexe E de la directive 92/65/CEE du Conseil afin d'y insérer des mesures sanitaires supplémentaires pour les échanges d'abeilles vivantes et d'actualiser les modèles des certificats sanitaires [notifiée sous le numéro C(2007) 1811] (JO L 114, 1.5.2007, p. 17), par la décision 2010/270/UE de la Commission du 6 mai 2010 modifiant la première et la deuxième partie de l'annexe E de la directive 92/65/CEE du Conseil relatives aux modèles des certificats sanitaires pour les animaux provenant des exploitations et pour les abeilles et les bourdons [notifiée sous le numéro C(2010) 2624] (JO L 118, 12.5.2010, p. 56), par la décision d'exécution 2012/112/UE de la Commission du 17 février 2012 modifiant l'annexe E de la directive 92/65/CEE du Conseil en ce qui concerne les modèles de certificats sanitaires applicables aux animaux provenant d'exploitations et aux animaux, aux spermatozoïdes, aux ovules et aux embryons provenant d'organismes, d'instituts ou de centres agréés [notifiée sous le numéro C(2012) 860] (JO L 50, 23.2.2012, p. 51), ainsi que par la décision d'exécution 2013/518/UE de la Commission du 21 octobre 2013 modifiant la première partie de l'annexe E de la directive 92/65/CEE du Conseil relative au modèle de certificat sanitaire pour les animaux provenant d'exploitations [notifiée sous le numéro C(2013) 6719] (JO L 281, 23.10.2013, p. 14).

Par ailleurs, l'annexe F a été ajoutée à la directive 92/65/CEE par la voie de la directive 2004/68/CE du Conseil du 26 avril 2004 établissant les règles de police sanitaire relatives à l'importation et au transit, dans la Communauté, de certains ongulés vivants, modifiant les directives 90/426/CEE et 92/65/CEE et abrogeant la directive 72/462/CEE (JO L 139 du 30.4.2004, p. 320).

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, ne pouvant pas faire l'objet d'une transcription en droit national, tandis que les directives, même celles de la Commission européenne, requièrent une transposition en droit interne, la mise à jour au niveau national des annexes figurant dans le règlement grand-ducal précité du 4 mars 1994 sont nécessairement incomplètes, prêtant ainsi à confusion. Alors que l'article 22 de la directive 92/65/CEE permet à la Commission européenne de modifier les annexes, le Conseil d'État propose dès lors de suivre la démarche qu'il a préconisée dans son avis du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 6473<sup>2</sup>),

qui consiste à introduire un mécanisme d'abrogation des annexes de la directive en vigueur figurant dans l'acte national pour les transposer par la voie de la technique dite « transposition par référence », tout en prévoyant la possibilité de modifier ces annexes par le biais d'une transposition dynamique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 février 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker