

Projet de règlement grand-ducal

relatif aux modalités d'application du règlement d'exécution (UE) 2015/262 de la Commission du 17 février 2015 établissant des règles conformément aux directives du Conseil 90/427/CEE et 2009/156/CE en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés

Avis du Conseil d'État

(15 février 2019)

Par dépêche du 11 juin 2018, 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 projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis du Collège vétérinaire a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 septembre 2018. L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer certaines modalités d'application du règlement d'exécution (UE) n° 2015/262 de la Commission du 17 février 2015 établissant des règles conformément aux directives du Conseil 90/427/CEE et 2009/156/CE en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés (règlement sur le passeport équin), ci-après le « règlement (UE) n° 2015/262 », en prévoyant un seul document d'identification à vie du cheval, un transpondeur pour assurer un lien univoque entre le document d'identification et l'animal équin, une base de données gérée par l'organisme émetteur de passeports équins et une base de données centrale gérée par l'autorité compétente.

Les auteurs du texte en projet indiquent comme base légale la loi du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs.

Actuellement, l'identification des équidés est assurée conformément au règlement grand-ducal du 21 juillet 2009 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 504/2008 de la Commission du 6 juin 2008 portant application des directives 90/426/CEE et 90/427/CEE du

Conseil en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés. Suite au scandale de la viande de cheval en 2013, la Commission européenne a révisé les règles relatives à l'identification des équidés et adopté le règlement (UE) n° 2015/262 qui a abrogé le règlement (CE) n° 504/2008 précité. L'innovation majeure du règlement (UE) n° 2015/262 est de garantir la clarté et la transparence concernant le système d'identification des équidés, notamment par le biais d'une base de données centrale gérée par l'autorité nationale compétente.

Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. L'applicabilité directe d'un règlement exige que son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalise sans aucune mesure nationale, sauf si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées¹. Dans un tel cas, ils ne doivent toutefois pas, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne².

Le règlement (UE) n° 2015/262, que le projet de loi sous examen est censé mettre en œuvre, contient des règles détaillées relatives à l'identification des équidés et contient certaines dispositions laissant aux États membres le soin de mettre en œuvre ces dispositions. Il en est ainsi principalement de l'obligation pour les États membres de désigner leur autorité compétente ainsi que leur autorité zootechnique. Lorsqu'un règlement européen confie à l'autorité nationale compétente un pouvoir d'appréciation, le législateur national ne peut modifier la décision du législateur européen³ et ne peut, à titre de règle générale, ni étendre ni restreindre ce pouvoir au risque d'entraver l'applicabilité directe du règlement. D'autres situations sont néanmoins laissées au soin des États membres et se manifestent, au sein du règlement en question, par une terminologie du type « les États membres peuvent [...] ».

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que certaines dispositions du règlement n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre par une mesure juridique spécifique nationale alors qu'elle était requise. Le Conseil d'État cite pour exemple l'article 9, paragraphe 1^{er}, point c), du règlement (UE) n° 2015/262 qui suppose que des mesures soient prises afin de préciser si l'organisme émetteur doit compléter au passeport équin les informations relatives à la propriété de l'équidé.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de s'assurer que toutes les mesures nécessaires et seulement les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2015/262 soient prises, tout en prenant garde de ne pas en entraver l'applicabilité directe ni en dissimuler la portée.

¹ En ce sens, CJUE, arrêts du 9 février 2017, M.S. / P.S., C-283/16, EU:C:2017:104, pts 47 et s. ; du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pt 85 ; et du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pt 25.

² CJUE, arrêts du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pts 85 et s. ; du 21 décembre 2011, Danske Svineproduzenter, C-316/10, EU:C:2011:863, pts 37 et s. ; du 14 octobre 2004, Commission / Pays-Bas, C-113/02, EU:C:2004:616, pts 16 et s. ; du 28 mars 1985, Commission / Italie, aff. 272/83, EU:C:1985:14, pts 26 et s.

³ En ce sens, CJUE, arrêt du 3 décembre 2009, Commission / Allemagne, C-424/07, EU:C:2009:749, pts 74 s.

Le Conseil d'État relève que le projet de règlement sous avis contient certaines dispositions pour lesquelles ni la loi précitée du 29 juillet 2012 ni le règlement (UE) n° 2015/262 ne viennent conférer une base légale suffisante, de sorte que le règlement en projet encourt sur plusieurs points la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Le point 1 définit le terme « *studbook* » comme une association d'éleveurs ou une organisation d'élevage, et ce, en contradiction avec l'acception des termes « livre généalogique » que lui confère le règlement (UE) n° 2015/262, acception qui rejoint d'ailleurs l'acception usuelle du terme : à l'article 2, lettre f), du règlement (UE) n° 2015/262, le terme « livre généalogique » correspond, dans la version anglaise du règlement, à la définition du terme « *studbook* ». Il en résulte que la définition ainsi donnée par les auteurs du règlement en projet entre en contradiction avec les dispositions du règlement européen qu'il s'agit de mettre en œuvre. Au vu de ses considérations générales relatives à l'applicabilité directe des règlements, le Conseil d'État exige la suppression du point sous examen.

La définition des termes « représentant du *studbook* » figurant au point 2 est superfétatoire, sachant que le représentant d'une association ou d'un organisme en est nécessairement un mandataire. Le Conseil d'État recommande dès lors la suppression de la définition figurant au point 2.

Le Conseil d'État comprend que le point 3 vise à mettre en application les dispositions de l'article 5, point 1, lettre a) et lettre c), point ii), du règlement (UE) n° 2015/262 en définissant les organismes émetteurs compétents pour les équidés d'élevage et de rente et pour les équidés enregistrés. Or, le Conseil d'État fait observer que la mise en œuvre de ces dispositions claires et précises ne nécessite pas l'adoption de mesures juridiques spécifiques dans l'ordre juridique national. Le Conseil d'État relève notamment qu'il suffit, aux termes du règlement (UE) n° 2015/262, que l'organisme émetteur pour les équidés d'élevage et de rente soit « désigné et supervisé » par l'autorité compétente, autorité qui est définie à l'article 1^{er} du règlement en projet, de sorte qu'aucune mesure juridique nationale n'est requise pour la définition de l'organisme émetteur. Le Conseil d'État relève encore qu'en attribuant la compétence d'organisme émetteur à un organisme « agréé » par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, les auteurs du texte en projet ajoutent une condition d'agrément qui ne figure pas dans les dispositions du règlement européen. Le Conseil d'État exige dès lors la suppression du point sous examen.

Le point 4 de l'article sous examen introduit une définition des termes de « passeport équin ». Or, les termes de « passeport équin » qui figurent à

l'intitulé du règlement (UE) n° 2015/262 y désignent clairement le document d'identification des équidés. Le Conseil d'État estime que le point sous examen est à considérer comme étant contraire au règlement (UE) n° 2015/262 et exige dès lors sa suppression.

La notion de « formulaire d'identification », utilisée au point 5 en référence à la demande de documents d'identification visée à l'article 11 du règlement (UE) n° 2015/262, ne figure pas au règlement, de sorte qu'une telle définition dénature les dispositions du règlement (UE) n° 2015/262 et est à considérer comme y étant contraire. Le Conseil d'État exige dès lors que les termes « formulaire d'identification » soient remplacés par les termes « demande de documents d'identification ».

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 2 et exige que les termes « formulaire d'identification » soient remplacés par les termes « demande de documents d'identification » tels qu'employés par le règlement (UE) n° 2015/262.

Par ailleurs, le Conseil d'État fait observer que le paragraphe 2 est dénué de plus-value normative, en ne visant que les modalités pratiques d'introduction de la demande de documents d'identification. Seul le paragraphe 1^{er}, qui précise le délai d'introduction de la demande de documents d'identification, est nécessaire pour la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2015/262. Le Conseil d'État demande dès lors la suppression du paragraphe 2.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, les auteurs définissent les « agents identificateurs » comme étant les personnes autorisées à identifier un équidé, alors que la notion d'« agent identificateur » est étrangère au règlement (UE) n° 2015/262. Le Conseil d'État se demande si la catégorie ainsi créée par l'article en projet fait référence aux personnes chargées de l'identification des équidés au sein des organismes émetteurs ou si elle fait référence aux personnes habilitées à implanter un transpondeur.

Si l'article sous examen vise des personnes au sein de l'organisme émetteur, le Conseil d'État rappelle, concernant les paragraphes 2 et 3 de la disposition sous avis, que les conditions et modalités de la délivrance de l'agrément y prévu relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution qui réserve à la loi les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie et du travail agricole. En conséquence, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, la loi doit fournir les principes et points essentiels afin qu'un texte réglementaire puisse être adopté dans une matière réservée à la loi. Or, en l'absence de disposition dans la loi précitée du 29 juillet 2012, invoquée à titre de base légale par les auteurs, et invitant le Grand-Duc à prendre un règlement grand-ducal, les conditions posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution ne se trouvent pas satisfaites, de sorte que le texte sous avis, dans cette première lecture, pose problème au regard de l'article 95 de la Constitution.

Si l'article sous examen vise en revanche les personnes habilitées à implanter un transpondeur, l'article 18 du règlement (UE) n° 2015/262 a

vocation à s'appliquer et requiert seulement pour sa mise en œuvre que soient définies dans une mesure nationale les « qualifications minimales requises » ou la « personne qualifiée » ou la « profession responsable ». Dans cette deuxième lecture, l'article sous examen édicte des mesures qui modifient la portée et ajoutent aux dispositions du règlement (UE) n° 2015/262, de sorte qu'une telle lecture est à considérer comme y étant contraire.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen vise à retenir la profession de vétérinaire comme étant celle autorisée à implanter un transpondeur en application de l'article 18 du règlement (UE) n° 2015/262. Le Conseil d'État demande la reformulation du paragraphe 1^{er} afin d'éviter toute équivoque quant à une éventuelle condition d'agrément supplémentaire des vétérinaires et afin de se limiter à la stricte mise en œuvre de l'article 18 du règlement (UE) n° 2015/262.

Par ailleurs, afin que la disposition sous examen n'encoure le risque de la sanction de l'article 95 de la Constitution, le Conseil d'État exige l'ajout d'un visa se référant à la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire au préambule du règlement en projet, à l'endroit du fondement légal.

Article 6

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen vise à mettre en œuvre les dispositions de l'article 27, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2015/262, alors que ses dispositions claires et précises ne nécessitent pas de mise en œuvre des États membres. Le Conseil d'État exige, par conséquent, la suppression du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen.

L'article sous examen renvoie à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2015/262, qui s'applique en dérogation à l'article 9, paragraphe 1^{er}, point c), du même règlement. Ce dernier article prévoit que la section IV portant sur les renseignements relatifs au droit de propriété est à compléter « si la législation nationale l'exige ». Le Conseil d'État fait observer qu'une telle législation fait défaut.

Article 7

Les dispositions de l'article 10, paragraphe 3, du règlement européen, auxquelles l'article 7 fait référence, sont claires et précises et ne nécessitent pas de mise en œuvre nationale. Les dispositions de l'article 7 entravent dès lors l'applicabilité directe du règlement (UE) n° 2015/262 et le Conseil d'État exige, par conséquent, leur suppression.

Article 8

Les dispositions claires et précises de l'article 26 du règlement (UE) n° 2015/262, auxquelles le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen fait référence, ne nécessitent pas de mise en œuvre nationale. Le paragraphe 1^{er} entrave de ce fait l'applicabilité directe des règlements européens et est, partant, à supprimer.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 4 en ce qu'elles concernent la notion d'« agent identificateur ».

Article 9

Les dispositions de l'article 34 du règlement (UE) n° 2015/262, auxquelles le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen fait référence, règlent de manière claire et précise les obligations du vétérinaire officiel et de l'autorité compétente en cas d'abattage et de mort des équidés et ne nécessitent pas de mise en œuvre au niveau national. Les dispositions du paragraphe 1^{er} entravent de ce fait l'applicabilité directe du règlement (UE) n° 2015/262.

Le paragraphe 2 vise quant à lui à régir la restitution des documents d'identification invalidés, alors que cette question se trouve réglée de manière claire et précise par les dispositions de l'article 7, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2015/262, mesures qui ne nécessitent pas de mise en œuvre au niveau national.

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'État exige la suppression de l'article sous examen.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Il est superfétatoire de prévoir dans un règlement grand-ducal que le contrôle de ses dispositions s'effectue suivant les dispositions de la loi qu'il est censé exécuter. Le Conseil d'État demande dès lors la suppression de l'article sous examen.

Article 12

La disposition sous avis érige en infraction la violation de certains articles du règlement n° (UE) 2015/262, certains d'entre eux étant par ailleurs mis en application par le texte sous avis. Le Conseil d'État considère que le principe de la spécification des incriminations est respecté si la norme nationale, en l'occurrence le règlement en projet, renvoie à des dispositions d'un règlement européen qui établissent les éléments constitutifs de l'infraction à sanctionner en droit national. Encore faut-il que ce texte auquel il est renvoyé soit suffisamment précis pour que les personnes concernées soient informées des obligations imposées par le droit de l'Union **européenne** dont le non-respect est susceptible d'être pénalement sanctionné. À cet égard, le Conseil d'État estime que les renvois, entre autres, aux articles 11 (article 3 du texte sous avis), 18 (articles 5 et 8 du texte sous avis), 21 (article 8 du texte sous avis) et 26 (article 8 du texte sous avis) ne répondent pas à une spécification suffisante.

Le Conseil d'État réitère également les observations formulées dans son avis du 24 avril 2018⁴, à savoir :

« Le Conseil d'État constate que la loi précitée du 29 juillet 1912, à laquelle renvoie le dispositif sous examen, prévoit que les peines seront fixées par voie de règlement grand-ducal dans les limites prévues par la loi. Pour répondre à l'article 14 de la Constitution, la disposition sous examen devra déterminer les peines pour les différentes infractions dans les limites prévues par la loi. »

Le Conseil d'État relève encore que la loi précitée du 29 juillet 2012 fixe pour la peine d'amende un maximum de 15 000 euros, alors que l'article sous examen fixe le maximum à 100 000 euros. Étant donné que la peine maximale fixée par règlement grand-ducal ne peut pas être supérieure à celle fixée par la loi qui en constitue la base légale, l'article sous examen dépasse le cadre de la loi et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 13 et 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2)... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...), sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe sont à omettre. En outre, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ». De plus, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non pas le terme « point » pour renvoyer à une lettre faisant partie d'une subdivision. Par ailleurs, lors de renvois, il convient de séparer chaque élément par une virgule. À titre d'exemple, il y a lieu de renvoyer à l'« article 4, paragraphe 1^{er}, lettre a) ».

⁴ Avis n° 52.602 du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur le projet de règlement grand-ducal portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, tel que modifié par le règlement (UE) n° 653/2014 et du règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. À titre d'exemple, il convient d'écrire « dans un délai de huit mois », « pour une durée de cinq ans », « dans un délai de trente jours », « âgés de moins de douze mois ».

Préambule

Le Conseil d'État renvoie à ses observations générales et indique qu'il y a lieu de se référer au premier visa à la :

« loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs ».

Cette observation vaut également pour le deuxième visa, où il convient de faire référence au :

« règlement d'exécution (UE) 2015/262 de la Commission du 17 février 2015 établissant des règles conformément aux directives du Conseil 90/427/CEE et 2009/156/CE en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés (règlement sur le passeport équin) ».

Le Conseil d'État relève que le règlement en projet est accompagné d'une fiche financière, étant donné qu'il comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État. Partant, un visa libellé « Vu la fiche financière ; » est à faire figurer en tout premier lieu au fondement procédural, c'est-à-dire immédiatement après le visa relatif au règlement d'exécution (UE) 2015/262.

Les troisième et quatrième visas relatifs aux avis de la Chambre d'agriculture et du Collège vétérinaire, demandés selon la lettre de saisine, sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro d'article pour lire « **Art. 1^{er}.** »

À la phrase liminaire, il convient de citer l'intitulé complet du règlement (UE) 2015/262, même si celui-ci a déjà été cité à l'intitulé et au préambule.

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Article 2

Au point 1, il convient de citer l'intitulé complet du règlement européen en question, pour écrire :

« règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans

l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux et modifiant le règlement (UE) n° 652/2014 et les directives du Conseil 89/608/CEE et 90/425/CEE, et abrogeant certains actes dans le domaine de l'élevage d'animaux (« règlement relatif à l'élevage d'animaux »).

Au point 3, premier tiret, il convient d'écrire « le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions » avec une lettre « a » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 4, paragraphe 2.

Au point 5, il y a lieu d'accorder les termes « tel que » au genre féminin pour écrire :

« 5. formulaire d'identification : la demande de document d'identification, telle que visée à l'article 11 du règlement (UE) 2015/262 [...]. »

Article 4

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il convient d'écrire le terme « agréés » au pluriel.

Article 11

Il convient de citer l'intitulé exact de la loi à laquelle il est fait référence en écrivant :

« loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs ».

Article 12

Pour les montants, les tranches de mille sont à séparer par une espace insécable. Il y a ainsi lieu d'écrire « 100 000 euros ».

Article 14

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire le terme « officiel » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 15 février 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes