

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire

Avis du Conseil d'État

(28 avril 2020)

Par dépêche du 3 janvier 2020, 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 la Santé.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis du Collège vétérinaire a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 4 février 2020.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet sous avis s'inspire des dispositions qui ont initialement figuré dans le projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du service vétérinaire d'urgence, et les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire, dont le retrait du rôle a été demandé par dépêche du 18 décembre 2019. Le Conseil d'État note que les auteurs ont pris soin de donner suite à un certain nombre d'observations formulées dans son avis n° 50.266 du 20 décembre 2013 portant sur ledit projet de règlement grand-ducal.

Les auteurs visent l'article 29*bis* de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire comme fondement légal du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui dispose que : « L'ouverture d'une clinique vétérinaire ou d'un centre de cas référés est soumise à une autorisation du ministre, le Collège vétérinaire préalablement entendu en son avis. Un règlement grand-ducal détermine les conditions relatives aux infrastructures et équipements minimaux obligatoires et nécessaires ainsi que la procédure à suivre en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire ou d'un centre de cas référés. »

Le Conseil d'État tient à signaler que l'exercice d'une profession libérale et la liberté du commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution) constituent des matières réservées à la loi formelle. En effet, les règlements grand-ducaux pris en ces matières ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les

conditions auxquelles elles sont soumises ». L'article 29*bis* constitue bien une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution, sans pour autant définir ce qu'il faut entendre par clinique vétérinaire, en se limitant à reléguer à un règlement grand-ducal la fixation des éléments essentiels qui sont requis pour ouvrir une clinique vétérinaire. La base légale risque dès lors d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui entraînerait pour le dispositif réglementaire en question la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État tient encore à relever que s'agissant d'une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche à l'exercice d'une profession libérale et à la liberté du commerce (article 11, paragraphe 6, de la Constitution), tout pouvoir spontané du Grand-Duc pour prendre des règlements grand-ducaux au titre de l'article 29*bis* est exclu.

Ensuite, même s'il ressort du commentaire des articles que l'intention des auteurs est de fixer la procédure à suivre pour obtenir une autorisation d'ouverture d'une clinique vétérinaire, le Conseil d'État constate que tel n'est pas le cas en l'occurrence dans les dispositions en projet ; en effet, certaines dispositions semblent se référer à la procédure à suivre en vue d'obtenir une autorisation permettant aux établissements fournissant des soins vétérinaires de faire usage de l'appellation « clinique vétérinaire ». À cet égard, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit des articles concernés.

Le Conseil d'État note par ailleurs que les auteurs ont choisi de ne pas réglementer les centres de cas référés également prévus à l'article 29*bis* « parce que de tels centres n'existent pas à l'heure actuelle au Luxembourg et il n'existe aucun besoin réel qui justifierait la mise en place de tels centres ». Le Conseil d'État tient à relever qu'il n'appartient cependant pas au pouvoir réglementaire de renoncer, pour quelque raison que ce soit, à mettre en œuvre l'exécution des dispositions du législateur.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État tient à signaler que la loi servant de base au projet de règlement grand-ducal sous avis reste muette quant à ce qu'il faut entendre par « clinique vétérinaire ». Un règlement grand-ducal ne peut cependant pas rajouter à la loi, de sorte que la définition des termes « clinique vétérinaire » est à supprimer.

Par ailleurs, le fait de définir la « clinique vétérinaire » comme étant « l'appellation dont est autorisé à faire usage un établissement » n'est pas en phase avec les dispositions de l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983. En effet, le texte du prédit article porte sur l'ouverture d'une clinique vétérinaire, sans se prononcer sur une quelconque appellation, ici en l'occurrence celle de « clinique vétérinaire ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de préciser qu'il s'agit d'une demande d'autorisation en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire.

Article 3

L'article sous examen prévoit que « [l]e ministre peut à tout moment ordonner un contrôle des lieux par un ou plusieurs agents, médecins de la Direction de la santé ou médecins-vétérinaires de l'Administration des services vétérinaires, afin de vérifier si l'établissement remplit les conditions du présent règlement et notamment au niveau des locaux, des équipements en matériel ou en personnel disponibles ».

Le Conseil d'État tient à relever que l'article sous examen est superfétatoire étant donné qu'il relève de l'évidence que l'autorité ayant octroyé l'autorisation en vue de l'ouverture de la clinique vétérinaire peut toujours procéder à la vérification du respect des conditions prévues dans le règlement grand-ducal en projet.

Article 4

L'article sous examen détermine les locaux dont doit disposer au minimum une clinique vétérinaire.

La base légale ne comportant pas les éléments essentiels encadrant une telle restriction, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales portant sur la constitutionnalité de l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983.

Article 5

L'article sous examen, dont le libellé est similaire à l'article 12, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du service vétérinaire d'urgence, et les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire, a pour objet de déterminer les conditions à remplir par le matériel mis en œuvre par la clinique vétérinaire ainsi que les équipements techniques dont doit disposer au minimum la clinique vétérinaire.

La base légale ne comportant pas les éléments essentiels encadrant une telle restriction, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales portant sur la constitutionnalité de l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État constate qu'il existe une différence entre le libellé proposé par le texte en projet et le texte de l'article 12, paragraphe 2, précité, en ce qui concerne les conditions à remplir par le matériel médical. En effet, au lieu de prévoir que les équipements techniques et le matériel médical doivent porter le marquage « CE », l'article sous examen prévoit que le matériel doit être « en état de marche et les conditions nécessaires à son bon fonctionnement remplies ».

Article 6

L'article sous examen porte sur les conditions minimales en ce qui concerne le personnel requis et les horaires d'ouverture de la clinique vétérinaire. Or, l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983 ne renvoie pas à un règlement grand-ducal pour ce qui concerne la fixation des conditions en question.

Les dispositions de l'article sous examen dépassent dès lors le cadre légal tracé par l'article 29*bis*, qui sert de base légale au règlement en projet, de sorte que les dispositions de l'article sous examen risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser, à l'alinéa 2, le terme « responsable » en visant la personne qui assume d'un point de vue légal les responsabilités au sein de la clinique vétérinaire.

Article 7

L'article sous examen vise à prévoir que seuls les établissements autorisés conformément à l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983 peuvent se prévaloir de l'appellation « clinique vétérinaire ».

Or, dans la mesure où l'article 29*bis* se limite à déterminer les conditions d'ouverture d'une clinique vétérinaire, sans se prononcer sur une quelconque appellation, en l'occurrence celle de « clinique vétérinaire », les dispositions de l'article sous examen dépassent le cadre légal tracé par cet article 29*bis* qui sert de base légale au règlement en projet, de sorte que les dispositions sous revue risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer l'article sous examen.

Article 8

La première phrase dispose ce qui suit : « Les établissements qui ne disposent pas d'autorisation au jour de l'entrée en vigueur du présent règlement disposent d'un délai de douze mois pour introduire la demande prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}. » Dans un souci de clarté, il convient de préciser qu'il s'agit de l'autorisation « visée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, ».

Le Conseil d'État constate que les conditions à remplir pour ouvrir une clinique vétérinaire ne sont actuellement pas réglementées. Les auteurs expliquent à l'exposé des motifs que « [l]e présent projet de règlement grand-ducal a pour but de combler le vide juridique qui règne à l'heure actuelle en ce qui concerne les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire ». Ainsi, à défaut de règlement grand-ducal, aucune autorisation en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire n'a pu être délivrée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions. Au commentaire, les auteurs exposent que l'article sous examen prévoit des dispositions transitoires pour « les anciennes “cliniques vétérinaires” », sans pour autant apporter davantage de précisions. Or, au vu du libellé des articles 7 et 8 et du commentaire portant sur l'article 7, le Conseil d'État déduit que les auteurs

se réfèrent aux cabinets vétérinaires faisant usage de l'appellation « clinique vétérinaire », sans pour autant disposer d'une autorisation ministérielle.

Le Conseil d'État rappelle, à l'instar de ce qui a été dit à l'endroit des articles 1^{er} et 7 en projet, que l'article 29*bis* de la loi précitée du 29 avril 1983, qui sert de base légale au règlement en projet, porte sur l'ouverture d'une clinique vétérinaire, sans se prononcer sur une quelconque appellation. Partant, les dispositions prévues aux deuxième et troisième phrases de l'article sous examen dépassent le cadre légal tracé par l'article 29*bis* et risquent dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État demande d'omettre les phrases en question.

S'ajoute à cela que si la carence du pouvoir réglementaire a entraîné une certaine tolérance en pratique, cette tolérance ne saurait être consacrée par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Article 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé doit refléter fidèlement et complètement le contenu du projet de règlement grand-ducal sous examen. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant la procédure à suivre ainsi que les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire ».

Préambule

Au premier visa, il convient de supprimer l'espace entre le numéro d'article « 29 » et le qualificatif « bis » et d'écrire ce dernier en caractères italiques. Cette observation vaut également pour l'article 7.

Le visa relatif à la consultation du Collège vétérinaire est à adapter, pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Au point 1^o, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « ministre » », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments, en écrivant « les secteurs d'animaux [...] ». Par ailleurs, le Conseil d'État

tient à relever que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « seront » par le terme « sont ».

Au paragraphe 3, il est recommandé de remplacer le terme « traités » par le terme « concerné ».

Article 3

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Partant, les termes « et notamment » sont à supprimer.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, les guillemets entourant les termes « clinique vétérinaire » sont à omettre, étant donné qu'une forme abrégée a été introduite à l'article 1^{er}, point 1^o. Cette observation ne vaut cependant pas pour ce qui concerne les articles 7 et 8.

Quant au paragraphe 1^{er}, points 1^o, lettre h), et 2^o, lettre i), il convient de noter que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par la conjonction « ou », est à éviter.

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « [...] les animaux visés à l'article 4 au paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o, [...] ».

Article 5

Concernant l'alinéa 1^{er}, et dans un souci de cohérence interne du texte, le Conseil d'État se rallie à l'observation formulée par le Collège vétérinaire dans son avis du 28 janvier 2020 en ce qui concerne le remplacement des termes « l'établissement de soins vétérinaires » par ceux de « la clinique vétérinaire ».

Article 9

Le Conseil d'État signale qu'il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Le Conseil d'État demande dès lors d'intituler l'article sous examen « Formule exécutoire ».

Les termes « Le ministre » sont à remplacer par les termes « Notre ministre ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 avril 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu