

Projet de règlement grand-ducal

instituant la perception de taxes dans le cadre de la surveillance du marché des denrées alimentaires et de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires

Avis du Conseil d'État

(16 novembre 2021)

Par dépêche du 27 janvier 2021, 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 la ministre de la Protection des consommateurs.

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

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 7 avril et 3 mai 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve son fondement légal dans l'article 15 de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires. D'après les auteurs du projet sous avis, le futur règlement grand-ducal a pour objet de fixer les taxes « afin de couvrir les frais occasionnés en cas de contrôles additionnels, dépassant le cadre des contrôles officiels, qui n'étaient pas prévus initialement et qui sont rendus nécessaires par la détection d'un manquement de la part d'un même exploitant du secteur alimentaire au cours d'un contrôle officiel et qui sont effectués pour évaluer l'ampleur et l'incidence du manquement ou pour vérifier qu'il y a été remédié conformément aux dispositions du règlement (UE) 2017/625 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, [...] »

Le Conseil d'État note que le projet de loi n° 7716 portant création et organisation de l'Agence vétérinaire et alimentaire, portant modification 1) de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ; 2) de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments des animaux ; 3) de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires et portant abrogation 1) de la loi du 28 décembre 1992 réglant l'inspection des viandes et la surveillance des

établissements dans lesquels sont traités ou entreposés des viandes ou produits de viande, et modifiant la loi du 29 août 1976 portant création de l'Administration des services vétérinaires ; 2) de la loi du 14 juillet 2015 portant organisation de l'Administration des services vétérinaires, tend à modifier la loi précitée du 28 juillet 2018 qui sert de fondement légal au projet de règlement grand-ducal sous avis. Le projet de règlement grand-ducal sous avis devrait dès lors être adapté si le projet de loi n° 7716 devait entrer en vigueur avant le futur règlement grand-ducal.

Finalement, le Conseil d'État tient à signaler que son examen des textes est basé sur l'article 15¹ de la loi précitée du 28 juillet 2018 tel qu'en vigueur au jour de l'adoption du présent avis.

Examen des textes

Intitulé

Sans préjudice des observations formulées à l'égard des articles 4 et 5, le Conseil d'État tient à signaler que l'intitulé du projet de règlement grand-ducal n'est ni en phase avec l'article 15 de la loi précitée du 28 juillet 2018 qui sert de fondement légal au règlement grand-ducal en projet ni avec le champ d'application du règlement grand-ducal en projet tel que repris à l'article 2 dudit projet en ce qu'il ne précise pas qu'il s'agit d'instituer la perception de taxes dans le cadre d'opérations de contrôle « devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements aux dispositions européennes, légales ou réglementaires ».

Partant, le Conseil d'État demande de reformuler l'intitulé comme suit :
« Projet de règlement grand-ducal instituant la perception de taxes dans le cadre des opérations de contrôle ~~la surveillance~~ du marché des denrées alimentaires et de matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant relevé des manquements aux dispositions européennes, légales ou réglementaires ».

Article 1^{er}

L'article sous examen relatif à l'objet du projet de règlement grand-ducal sous examen est à supprimer étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative. En effet, l'article sous revue vise à indiquer sur quoi porte l'acte en question et devrait donc être relégué à l'exposé des motifs.

Article 2

L'article sous examen détermine le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous avis.

¹ L'article 15 de la loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires est libellé comme suit : « Les opérations de contrôle, effectuées par les agents visés à l'article 11 dans le cadre de l'exécution des missions visées par les règlements européens mentionnés à l'article 2 et devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements aux dispositions européennes, 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 les autorités compétentes visées à l'article 2 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. »

Quant au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate que celui-ci constitue une redite de l'article 15 de la loi précitée du 28 juillet 2018 qui sert de fondement légal au règlement grand-ducal en projet. Partant, le paragraphe 1^{er} est à omettre pour être superfétatoire.

Le paragraphe 2 est également superfétatoire étant donné que l'article 15 de la loi précitée du 28 juillet 2018 limite le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous avis aux « opérations de contrôle [...] devenues nécessaires à la suite d'un premier contrôle ayant révélé des manquements aux dispositions européennes, légales ou réglementaires » de sorte que les opérations de contrôle de base prévues dans le cadre du plan pluriannuel visé à l'article 110, paragraphe 1^{er}, du règlement européen (UE) 2017/625 sont de toute manière exclus du champ d'application du règlement grand-ducal en projet.

Au vu des développements qui précèdent, l'article 2 est à omettre dans son intégralité.

Article 3 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 4 (2 selon le Conseil d'État)

Suite à la suppression de l'article 2, il convient de remplacer au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de l'article sous examen, la référence à l'article 2, paragraphe 1^{er}, par une référence à l'article 15 de la loi précitée du 28 juillet 2018.

Quant aux taxes prévues aux paragraphes 2 et 5, le Conseil d'État comprend que chacune des taxes prises isolément ne peut pas dépasser le montant de 10 000 euros, et ce, indépendamment du temps consacré par l'agent ou du prix réel des analyses réalisées. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour portant sur le projet de loi n°7716.

Article 5 (3 selon le Conseil d'État)

Les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article sous examen n'appellent pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État.

L'article 15 de la loi précitée du 28 juillet 2018 servant de fondement légal au règlement en projet sous examen se limite à permettre au Grand-Duc de déterminer « les opérations de contrôle à soumettre à taxe [...] qui en fixe également le taux en tenant compte du coût et de la complexité de ces opérations de contrôle ». Le paragraphe 4, en déterminant le délai dans lequel l'exploitant doit acquitter la taxe réclamée ainsi que le délai dans lequel la taxe est prescrite, rajoute toutefois à la loi, et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

En ce qui concerne le paragraphe 5, il convient de relever qu'il y a lieu de faire référence au recours hiérarchique et non pas au recours gracieux étant donné que le paragraphe 5 prévoit que le recours est à adresser au supérieur

hiérarchique de l'agent qui a pris la décision et non pas à la personne (agent) qui a pris la décision. Partant, le terme « gracieux » est à omettre.

Le paragraphe 6 prévoit que le tribunal d'arrondissement, siégeant en matière civile, est compétent en la matière. En ce qui concerne la compétence du juge civil, celle-ci se justifie en vertu de l'article 8, lettre b), de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui dispose précisément que le tribunal administratif connaît des contestations relatives « *aux impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires* ». Par conséquent, le juge civil est compétent pour connaître des contestations relatives aux taxes rémunératoires, dont font partie les taxes de quotité. Ainsi, dans la mesure où le juge civil est le juge de droit commun en la matière, le paragraphe 6 est sans plus-value normative sur ce point. En ce qui concerne le délai de recours de trois mois prévu au paragraphe 6, le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour portant sur le projet de loi n° 7716.

Articles 6 et 7 (4 et 5 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé.

Préambule

Les troisième et quatrième visas relatifs aux avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers 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.

Il y a lieu de faire abstraction du Ministre du Budget, étant donné qu'une telle dénomination fait défaut à l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2020 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Conformément à l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, le budget de l'État fait partie des attributions ministérielles du Ministre des Finances. Cette observation vaut également pour la formule exécutoire du règlement en projet sous avis.

Article 1^{er}

Les intitulés d'articles ne sont pas à faire suivre par un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer les termes « même loi » par les termes « loi précitée du 28 juillet 2018 ».

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut compléter l'intitulé du règlement européen y visé par les termes « (règlement sur les contrôles officiels) ».

Article 3

Aux points 1° et 2°, il est indiqué d'écrire respectivement « agents » et « autorités compétentes », étant donné que l'article « les » ne fait pas partie de la définition qu'il s'agit d'introduire.

Au point 3° et dans un souci de cohérence par rapport au règlement européen y mentionné, il convient de remplacer l'exposant après le chiffre 3 par une parenthèse, pour écrire « point 3) ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « règlement (CE) n° 1935/2004 [...] ».

Au point 4°, il convient d'écrire le terme « Européen » avec une lettre initiale minuscule, en écrivant « Parlement européen ». En outre, le terme « et » *in fine* est à supprimer.

Au point 5°, il faut ajouter une virgule après les termes « lettre c) ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, le terme « et » *in fine* est à supprimer.

En ce qui concerne les paragraphes 2, 3 et 4, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « calculées sur la base de chaque contrôle officiel individuel de façon à vérifier la mise en conformité » par les termes « calculées sur la base de chaque contrôle officiel individuel permettant de vérifier la mise en conformité ».

En ce qui concerne le paragraphe 7, il convient de renvoyer au « paragraphe 5 » et non pas au « cinquième paragraphe » et de supprimer les termes « du présent article », car superfétatoires.

Article 5

Au paragraphe 2, point 3°, le terme « et » *in fine* est à supprimer.

Au paragraphe 6, première phrase, il convient d'écrire « Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 16 novembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz