

Projet de loi

relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et portant abrogation de la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments des animaux

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Par dépêche du 6 avril 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de loi 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 des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 8 juin et 6 juillet 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à instaurer un système de contrôles officiels en matière d'aliments pour animaux et à abroger la loi modifiée du 19 mai 1983 portant réglementation de la fabrication et du commerce des aliments pour animaux. Il prévoit des modalités d'application de dispositions de divers règlements européens dans le secteur de l'alimentation animale et notamment du règlement (UE) 2017/625¹.

Au vu de l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen « fixe les règles de fabrication, de mise sur le marché et d'utilisation des aliments pour animaux ainsi que les règles relatives à la réalisation des contrôles officiels et autres activités officielles concernant l'alimentation animale ». L'administration chargée de réaliser ces contrôles est l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après « ALVA », qui a été

¹ 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, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié.

créée par une loi du 8 septembre 2022². Enfin, le projet de loi sous examen prévoit également des mesures administratives et des sanctions pénales.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 2, point 1^o, vise les aliments pour animaux « produits, fabriqués et transformés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg », de sorte que seuls les aliments pour animaux dont toutes les étapes - production, fabrication et transformation - se sont déroulées au Luxembourg, se trouvent concernés. Le Conseil d'État demande de viser les aliments pour animaux « produits, fabriqués ou transformés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg », sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incorrecte de la réglementation européenne. De plus, aux fins de mise en œuvre de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 178/2002, et à l'instar de ce qui y est prévu au paragraphe 3, le Conseil d'État demande de viser également au paragraphe 2, point 1^o, la « distribution » des aliments pour animaux, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incomplète de la réglementation européenne.

Article 2

L'article sous examen met en œuvre, au niveau national, l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2017/625 précité, aux termes duquel « [l]es États membres désignent, dans chacun des domaines régis par les règles visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, la ou les autorités compétentes auxquelles ils confient la responsabilité d'organiser ou d'effectuer des contrôles officiels et d'autres activités officielles ».

Or l'article sous examen vise le « ministre » pour exercer les attributions de l'autorité compétente, sans préciser de quel ministre il est question. Ce n'est qu'à l'article 3, point 6^o, qu'il est précisé qu'il s'agit du « ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ». Dans un souci de meilleure compréhension du texte, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'inverser l'ordre des articles 2 et 3.

Le Conseil d'État note ensuite que, pour certaines dispositions européennes à mettre en œuvre, les auteurs chargent l'ALVA de certaines missions et non le ministre. Par exemple, l'article 4 attribue la réalisation des contrôles officiels à l'ALVA alors que le règlement n° 178/2002 impose la notification de retrait aux « autorités compétentes ». Selon la définition introduite par l'article sous examen, l'autorité compétente pour la réalisation des contrôles devrait être le ministre.

Le Conseil d'État demande dès lors de préciser, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que le ministre exerce ainsi les attributions de l'autorité compétente, « sauf les compétences conférées à l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire par la loi ».

² Loi du 8 septembre 2022 portant création de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen attribue la réalisation des contrôles officiels à l'ALVA et lui confère la possibilité de déléguer certaines de ses tâches. Or, tant la réalisation des contrôles officiels que la possibilité de délégation résultent déjà des dispositions de la loi organique de l'ALVA, de sorte que l'article sous examen est superfétatoire et à supprimer. Le Conseil d'Etat renvoie pour le surplus à ses observations à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} concernant le rajout du terme « ou » et à l'article 2 quant à la définition des autorités compétentes.

Articles 5 à 8

Sans observation.

Articles 9 et 10

L'article 79 du règlement (UE) 2017/625 précité prévoit, pour les contrôles officiels, la perception de redevances ou taxes « obligatoires ». Aux termes de l'article 80 du même règlement, « [l]es États membres peuvent percevoir, pour couvrir les frais supportés dans le cadre des contrôles officiels ou des autres activités officielles, des redevances ou taxes autres que celles visées à l'article 79, [...] ».

Pour mettre en œuvre ces articles au niveau national, il n'y a pas lieu de prévoir deux articles distincts, dont l'un est intitulé « [t]axes obligatoires » et l'autre « [t]axes facultatives ». En effet, pour les personnes assujetties aux taxes, celles-ci ont toujours un caractère obligatoire. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de fusionner les articles 9 et 10 du projet de loi sous examen et de supprimer les termes « obligatoires » et « facultatives ».

Dans la mesure où les prélèvements en question sont destinés à couvrir les coûts des contrôles officiels, et que la réglementation européenne prévoit une équivalence entre les coûts et le montant à prélever, le Conseil d'État estime que les taxes en question revêtent la nature de taxes de remboursement purement rémunératoires s'assimilant aux redevances. Le Conseil d'État peut dès lors se montrer d'accord avec le renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination du montant des taxes en question.

Le Conseil d'État constate ensuite que les articles en question n'introduisent pas de seuil de rentabilité pour la perception des taxes, à la différence de ce qui est prévu pour les taxes équivalentes en matière de contrôles officiels pour les produits agricoles³. Les auteurs ne fournissent pas au commentaire des articles de raisons objectives qui justifieraient une différence à ce niveau entre les taxes à percevoir. Cette différence risque toutefois de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. Dans le cas où il

³ Loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles.

s'agirait d'une simple omission, il y aura lieu de prévoir un tel seuil de rentabilité.

Article 11

En ce qui concerne les frais engendrés par l'ordonnance, il est entendu qu'en cas d'annulation de l'ordonnance par le juge administratif dans le cadre du recours en réformation prévu au paragraphe 7, première phrase, de tels frais ne sauraient être réclamés à l'exploitant.

Article 12

Le Conseil d'État donne à considérer que tant la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles que le projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires⁴ s'en tiennent au délai de trois mois pour l'introduction du recours en réformation. Dans un souci de parallélisme, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir pour l'ensemble de la matière des contrôles officiels à ce délai pour l'introduction du recours en réformation.

Article 13

Le paragraphe 3, alinéa 2, prévoit que le programme, la durée ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État souhaiterait attirer l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi⁵. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les

⁴ Projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires (Doc. parl. n° 8156, CE n° 61.359).

⁵ Avis du Conseil d'État du 24 octobre 2023 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° les conditions et modalités des examens de promotion des catégories de traitement B et C, sous-groupes militaires et sous-groupes à attributions particulières, de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » ; et abrogeant : 1° le règlement grand-ducal du 14 avril 1969 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 décembre 1967 déterminant les services luxembourgeois dans lesquels les officiers et sous-officiers de carrière de l'Armée peuvent être employés par ordre du Gouvernement ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de l'Armée proprement dite ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 29 décembre 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de la musique militaire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite ; 5° le règlement grand-ducal du 14 mai 2002 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des infirmiers diplômés de l'Armée luxembourgeoise ; 6° le règlement grand-ducal modifié du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée ; 7° le règlement grand-ducal du 16 février 2012 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement de l'officier, chef de la musique militaire (61.644, page(s) 2) ; avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Autorité nationale de concurrence (n° CE 61.562), avis du Conseil d'État du 24 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance (n° CE 61.523).

conditions de participation et de réussite à ladite formation. En ce qui concerne précisément l'article sous examen, le Conseil d'État demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, que soient inscrits, au niveau de la loi en projet, la durée, le volume ainsi que les conditions de réussite de la formation, l'objet et le contenu de la formation concernée figurant déjà à suffisance à la disposition sous examen.

Article 14

Le Conseil d'État rappelle que les visites et perquisitions relèvent des principes de l'article 33 du Code de procédure pénale. En ce qui concerne la présence d'officiers de police judiciaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 33 du Code de procédure pénale n'exige la présence que d'un seul officier de police judiciaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de n'exiger au paragraphe 2 la présence que d'un seul officier de police judiciaire, au lieu de deux.

Article 15

À titre liminaire, le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} prévoit dans sa phrase liminaire une amende de 150 à 2 000 euros, sans indication quant à la nature de l'amende. Le Conseil d'État rappelle qu'à défaut d'une telle précision, le juge pénal considère qu'il ne peut s'agir que d'une peine délictuelle⁶. Or, il résulte de l'article 16 de la loi en projet relatif aux avertissements taxés que les auteurs entendent attribuer une nature contraventionnelle aux comportements incriminés à l'article 15, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser que les amendes visées au paragraphe 1^{er} revêtent la nature de peines de police.

La disposition sous revue appelle des observations de la part du Conseil d'État tant en ce qui concerne la spécification des incriminations que le système de sanctions.

En ce qui concerne la spécification des incriminations, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 19, alinéa 2, de la Constitution, toute action ou omission constitutive d'une infraction est à prévoir par la loi « en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »⁷. Le Conseil d'État peut en principe s'accommoder d'une certaine marge d'indétermination dans la formulation des comportements sanctionnables auxquels il est renvoyé en ce que le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, devraient être à même de cerner avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites incriminées⁸.

Au paragraphe 1^{er}, point 8^o et au paragraphe 2, point 11^o, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la formulation incriminant le non-respect des règlements pris par la Commission européenne, dès lors que les normes européennes en question sont suffisamment précises pour que les personnes concernées soient informées des obligations imposées par le droit de l'Union dont le non-respect est susceptible d'être pénalement sanctionné.⁹

⁶ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (correctionnel), jugement du 4 mai 2010, n° 1600/2010.

⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018, Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018.

⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 134 du 2 mars 2018, Mém. A., n° 198 du 20 mars 2018.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que certaines dispositions auxquelles il est renvoyé s'adressent à la Commission européenne ou aux autorités compétentes de sorte qu'elles ne contiennent aucune obligation précise à l'égard de l'opérateur susceptibles de constituer une infraction dans son chef. Ainsi en est-il, par exemple, de l'article 16, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1831/2003, de l'article 6, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 183/2005, de l'article 9, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 183/2005, de l'article 7, paragraphe 3, alinéa 2, et paragraphes 4, 4*bis*, et 5 du règlement (CE) n° 999/2001, de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1831/2003, de l'article 5, paragraphe 3, lettre b), alinéa 2, du règlement (CE) n° 1831/2003, de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 767/2009, de l'article 16, paragraphes 5, 11 et 12 du règlement (CE) n° 4/2019, de l'article 106, paragraphes 3, 4 et 6 du règlement (CE) n° 6/2019. Afin de s'assurer que l'article sous revue ne mentionne que des dispositions qui respectent les exigences de l'article 19 de la Constitution, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la spécification des incriminations, que l'intégralité des renvois soit réexaminée afin que seules les dispositions qui contiennent une obligation précise pour l'opérateur susceptibles de constituer une infraction dans son chef soient mentionnées.

Au paragraphe 2, point 2°, portant incrimination par renvoi aux articles 3, 5 et 6 de la directive (CE) n° 2002/32, le Conseil d'État demande qu'il soit renvoyé aux textes nationaux transposant les articles en question.

Au paragraphe 2, points 9° et 10°, le renvoi est erroné et est à remplacer par un renvoi au règlement européen pertinent.

En ce qui concerne le système de sanctions, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre des dispositions européennes suppose la mise en place d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Le législateur national a fait le choix de décliner la mise en œuvre de la réglementation européenne en matière de contrôles officiels en autant de textes que de domaines concernés par la réglementation européenne en question. Il en résulte que les sanctions mises en place diffèrent suivant les textes de loi en projet et les domaines qu'ils entendent régir. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ces différences en raison de la spécificité propre à chaque domaine.

Au sein du domaine spécifique régi par la loi en projet, le Conseil d'État relève que certains comportements ne se trouvent pas incriminés. Ainsi, la violation de l'article 15 du règlement (UE) 2017/625 ne se trouve pas incriminée par la loi en projet. Or, la mise en œuvre des règlements européens suppose la mise en place d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour non-conformité avec le droit de l'Union européenne, de s'assurer de l'exhaustivité des comportements incriminés et de l'adéquation entre chaque incrimination et la sanction qui lui y est appliquée.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un règlement européen a fait l'objet de modifications, les termes « , tel que modifié » sont à insérer après la citation de son intitulé complet.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en séparant chacun des éléments par une virgule, pour écrire, par exemple « article 2₂ paragraphe 2₂ lettre a)₂ du règlement (CE) n° 1831/2003 » ou « article 3₂ paragraphe 29₂ du règlement (UE) 2017/625 ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices, de prix ou de dates.

Intitulé

Il convient de remplacer le terme « relatif » par le terme « relative ». De plus, l'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Le libellé suivant est dès lors à conférer à l'intitulé de la loi en projet :

« Projet de loi relative aux contrôles officiels des aliments pour animaux ».

Article 3

Au point 2°, lettre e), il y a lieu de corriger le renvoi en question en remplaçant les termes « point a) » par les termes « lettre b) ».

Article 5

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes « en vertu de l'alinéa précédent » sont à remplacer par les termes « en vertu de l'alinéa 1^{er} ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, il y a lieu d'écrire « de l'Union européenne ».

Article 11

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « entre 200 et 2 000 euros » en chiffres et de séparer la tranche de mille par une espace insécable.

Article 12

Au paragraphe 2, dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer la formule suivante :

« Les mesures prévues au paragraphe 1^{er} sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Administration des douanes et accises » avec une majuscule au premier substantif uniquement.

Article 14

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu de renvoyer à « l'article 33₂ paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale » et non pas à « l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « point 8° », avec le symbole « ° » en exposant. À l'alinéa 3, l'énumération en lettres est à remplacer par une numérotation en chiffres.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes