

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre

Avis du Conseil d'État

(2 février 2016)

Par dépêche du 26 août 2015, 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 résumé, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce du 24 février 2015 et l'avis de la Chambre d'agriculture du 27 mars 2015 ont été communiqués au Conseil d'État avec le projet sous avis.

Suite à la demande du Conseil d'État du 30 septembre 2015, le commentaire des articles lui a été transmis par dépêche du 2 octobre 2015 et le tableau de correspondance des dispositions des directives européennes à transposer par dépêche du 2 décembre 2015.

Considérations générales

Le projet de règlement sous avis transpose en droit national quatre directives européennes qui ont pour objet d'harmoniser et de modifier les normes de production et de certification des plants de pommes de terre, afin d'en améliorer la qualité et de faciliter les échanges internationaux.

Il s'agit de la directive 2002/56/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des plants de pommes de terre, de la directive d'exécution 2013/63/UE de la Commission du 17 décembre 2013 modifiant les annexes I et II de la directive 2002/56/CE du Conseil en ce qui concerne les conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les plants de pommes de terre et les lots de pommes de terre. Deux autres directives d'exécution ont été adoptées en 2014, à savoir la directive d'exécution 2014/20/UE de la Commission du 6 février 2014 portant définition des classes de l'Union de plants de pommes de terre de base et de plants de pommes de terre certifiés, ainsi que les conditions et dénominations applicables à ces classes et la directive d'exécution 2014/21/UE de la Commission du 6 février 2014 portant définition de conditions minimales et de classes de l'Union pour les plants de pommes de terre prébase.

Les auteurs du projet sous avis expliquent qu'au vu de l'évolution du contexte juridique, ils préfèrent abroger le règlement grand-ducal modifié du 9 juin 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre. Ledit règlement grand-ducal a été modifié une seule fois par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2009, et dans sa version originale, il comporte des renvois à d'autres textes légaux, tels par exemple à la législation sur les organismes génétiquement modifiés. Ce texte avait été adopté par la voie de l'urgence.

Le Conseil d'État constate que les auteurs indiquent comme base légale du texte sous avis la loi du 18 mars 2008 sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques.

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'en vertu de l'article 11(6) de la Constitution, l'exercice du travail agricole et la liberté du commerce sont garantis et qu'il est réservé à la seule loi formelle d'y apporter des restrictions. Comme les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce dernier doit inscrire dans la loi, les fins, conditions et modalités des mesures à prendre (article 32(3) de la Constitution). Le Conseil d'État renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui, depuis son arrêt du 29 novembre 2013, n° 108/13, exige l'inscription du cadrage normatif essentiel dans la loi en matière réservée. Toutefois, il tient à relever que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de 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.

Le Conseil d'État regrette que les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée le texte européen à la source de celle-ci, ce qui lui aurait permis de vérifier la conformité de la base légale avec les exigences en la matière résultant des arrêts précités. En effet, le Conseil d'État se doit de constater que pour un certain nombre de dispositions du règlement en projet le cadrage normatif essentiel fait défaut dans la loi de base. Or, le tableau de correspondance lui transmis n'indique que les dispositions des directives européennes 2002/56 et 2014/20 que le projet de règlement grand-ducal en projet est censé transposer en droit national, sans toutefois faire état de l'ensemble des dispositions européennes à l'origine du texte en projet. Ainsi, par exemple, les dispositions de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal dépassent le cadre de l'article 5 de la directive 2002/56 et semblent trouver leur source dans la directive 2008/124/CE de la Commission du 18 décembre 2008 limitant la commercialisation des semences de certaines espèces de plantes fourragères et de plantes oléagineuses et à fibres aux semences qui ont été officiellement certifiées semences de base ou semences certifiées. Le Conseil d'État n'est donc pas en mesure de vérifier si le cadrage absent dans la législation nationale résulte de textes européens.

Le Conseil d'État demande par conséquent de reprendre les dispositions et, le cas échéant, les annexes du projet de règlement grand-ducal sous revue dans un projet de loi, afin d'éviter des recours en justice se soldant par la non-application des dispositions litigieuses du texte réglementaire par le juge, en vertu de l'article 95 de la Constitution. Il semblerait d'ailleurs que cette solution ait été envisagée lors de l'élaboration de l'avant-projet de règlement, alors que certaines dispositions du projet

font référence à un futur règlement. Un tel procédé, qui est légitime dans les textes de loi, est, d'un point de vue légistique, tout à fait inapproprié au niveau réglementaire.

Dans les conditions données et en l'état des informations fournies, le Conseil d'État se dispense d'un examen des articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 février 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker