

**Projet de règlement grand-ducal**

**interdisant le colportage, l'utilisation commerciale, la mise en vente, la vente ou l'achat d'ivoire au Luxembourg**

---

**Avis du Conseil d'État**

(21 décembre 2018)

Par dépêche du 24 juillet 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'Environnement.

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

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 août et 28 septembre 2018.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 9 juillet 2018 relative à certaines modalités d'application et aux sanctions du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore par le contrôle de leur commerce, ci-après le « règlement (CE) n° 338/97 ». Au terme de cet article, les « spécimens de l'annexe A et B du règlement européen pour lesquels le transport à des fins commerciales, le colportage, l'utilisation commerciale, la mise en vente, la vente ou l'achat sont interdits au Grand-Duché de Luxembourg, peuvent être déterminés par règlement grand-ducal ».

Aux fins de l'interdiction du commerce d'ivoire, le règlement en projet vise aussi bien des espèces relevant de l'annexe A du règlement (CE) n° 338/97 que les morses et éléphants de certains pays d'Afrique qui relèvent, quant à eux, de l'annexe B.

Le principe de l'interdiction du commerce de l'ivoire au sein de l'Union européenne résulte de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (CE) n° 338/97 pour les spécimens relevant de l'annexe A et de l'article 8, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 338/97, pour les spécimens relevant de l'annexe B.

L'article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 338/97 permet de déroger à cette interdiction de principe, en prévoyant qu'il « peut être

dérogé » à l'interdiction à condition d'obtenir de l'organe de gestion de l'État membre un certificat délivré au cas par cas, lorsque l'une des conditions des points a) à h) se trouve remplie. Les règles ainsi établies par le règlement (CE) n° 338/97 ont fait l'objet d'une communication de la commission destinée à en préciser l'application.

Le projet de règlement sous avis prévoit des dérogations à l'interdiction afin de garantir la possibilité de restaurer des objets contenant de l'ivoire, l'utilisation d'instruments musicaux et la présentation au public à des fins scientifiques ou culturelles par les musées ou d'autres institutions. Il n'accorde ces dérogations qu'aux objets acquis après le 2 mars 1947 et avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975, et ce, afin de mettre en œuvre la dérogation prévue à l'article 8, paragraphe 3, point a) du règlement (CE) n° 338/97<sup>1</sup>. Les auteurs du règlement en projet ont suivi l'approche française consistant à opérer une distinction suivant le poids des objets acquis après le 2 mars 1947 et avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975. Le commerce des objets ayant un poids inférieur à 200 grammes est autorisé sur base d'une disposition réglementaire, le commerce des objets ayant un poids supérieur pouvant être autorisé sur base de dérogations ministérielles exceptionnelles. Au regard des considérations résultant du document d'orientation de la Commission européenne, citées ci-avant, le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette approche.

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Il n'appartient pas au règlement de reproduire des dispositions qui se trouvent dans la loi constituant sa base légale. Partant, les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> qui listent les agissements définis par la loi précitée du 9 juillet 2018, sont superfétatoires. Elles sont par ailleurs incomplètes dans la mesure où les auteurs omettent d'inclure le transport dans la liste des agissements interdits. Le paragraphe 1<sup>er</sup> doit se limiter à définir la liste des spécimens visés par l'article 5, paragraphe 2, de la loi précitée du 9 juillet 2018, sans ajouter ou retirer à la loi. Il est dès lors suggéré de conférer au paragraphe 1<sup>er</sup> en projet la teneur suivante :

« (1) Les spécimens visés à l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 9 juillet 2018 relative à certaines modalités d'application et aux sanctions du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce sont les suivants :

- 1° éléphants ;
- 2° rhinocéros ;
- 3° cétacés ;
- 4° morses. »

---

<sup>1</sup> Article 8, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 338/97 :

« Conformément aux exigences des autres actes législatifs communautaires relatifs à la conservation de la faune et de la flore sauvages, il peut être dérogé aux interdictions prévues au paragraphe 1 à condition d'obtenir de l'organe de gestion de l'État membre dans lequel les spécimens se trouvent un certificat à cet effet, délivré cas par cas, lorsque les spécimens : a) ont été acquis ou introduits dans la Communauté avant l'entrée en vigueur, pour les spécimens concernés, des dispositions relatives aux espèces inscrites à l'annexe I de la convention, à l'annexe C 1 du règlement (CEE) n° 3626/82 ou à l'annexe A du présent règlement [...] ».

Le paragraphe 2, points 1° à 3°, entend déroger au paragraphe 1<sup>er</sup> pour les spécimens travaillés acquis après le 2 mars 1947. Ceux-ci peuvent en effet être commercialisés, dès lors qu'ils respectent les conditions de l'article 8, paragraphe 3, point a), du règlement (CE) n° 338/97. Or, pour l'application de l'article 8, paragraphe 3, point a), du règlement (CE) n° 338/97, il convient de distinguer suivant la date d'inscription de l'espèce à l'annexe I de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, à savoir

- 18 janvier 1990 pour l'éléphant d'Afrique ;
- 1<sup>er</sup> juillet 1975 pour l'éléphant d'Asie ;
- entre juillet 1975 et février 1977 selon l'espèce de rhinocéros.

Il convient dès lors de distinguer ces différentes espèces pour l'application du règlement en projet.

### Article 2

L'article sous avis en projet permet au ministre de l'Environnement d'accorder des dérogations exceptionnelles pour certains spécimens. Alors qu'il ressort du commentaire de l'article que les auteurs entendent simplement conférer au ministre le pouvoir d'accorder des dérogations de nature individuelle, le Conseil d'État se doit de constater que la formulation retenue ne fait pas ressortir la portée individuelle des dérogations, mais porte, au contraire, à croire que le pouvoir conféré au ministre pourrait revêtir un caractère réglementaire général. Or, en vertu de l'article 76 de la Constitution, le Grand-Duc ne saurait conférer au ministre un pouvoir réglementaire général en matière réservée à la loi, de sorte que, dans sa teneur actuelle, l'article sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Dès lors, le Conseil d'État demande à ce qu'il soit précisé, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, que les dérogations visées sont des « dérogations individuelles et exceptionnelles ».

Il est à noter que les observations développées à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup> relatives aux dates d'inscription des différentes espèces s'appliquent également à l'article sous examen.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'alinéa 3 prévoit explicitement que les dérogations instaurées par l'article sous examen ne dispensent pas de la délivrance des documents requis par le règlement européen pour le transport et l'utilisation à des fins commerciales, alors qu'une précision similaire ne figure pas à l'article 1<sup>er</sup>. Une telle différence entre les deux articles prête à croire qu'aucun certificat ne serait requis pour les dérogations visées à l'article 1<sup>er</sup>, ce qui serait contraire aux dispositions de l'article 8 du règlement européen qui n'opère quant à lui aucune distinction quant à l'exigence de certificat. Afin d'éviter toute confusion et afin d'éviter tout reproche de contrariété avec le règlement européen, le Conseil d'État demande la suppression de l'alinéa 3.

### Articles 3 et 4

Sans observation.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

Il est recommandé de préciser les formes abrégées de « ministre » et de « règlement européen » au dispositif du règlement lui-même, quand bien même ces formules abrégées ont été introduites par la loi que le règlement vise à exécuter, et ce, afin de faciliter la lecture du dispositif.

Lorsqu'il est fait référence au premier jour d'un mois, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière la date pour écrire par exemple « 1<sup>er</sup> juillet ».

### Intitulé

Il convient de faire référence au « Grand-Duché de Luxembourg » par préférence au « Luxembourg ».

### Préambule

Au premier visa, une virgule est à insérer respectivement après les termes « article 5 » et « paragraphe 2 ». Par ailleurs, 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. Il convient dès lors de conférer au premier visa la teneur suivante :

« Vu l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 9 juillet 2018 relative à certaines modalités d'application et aux sanctions du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ; ».

Le second visa relatif aux avis des chambres professionnelles est 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. Par ailleurs, il convient d'écrire :

« Vu les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés ; ».

### Article 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est à terminer par un point final.

### Article 2

Étant donné que le dispositif doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question, il convient d'écrire « par le ministre » et non pas « par la ministre ».

### Article 4

L'article sous examen est à intituler « **Art. 4. Formule exécutoire** ».

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.

En outre, il faut écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » avec une lettre initiale minuscule à « officiel ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 décembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes