

Projet de règlement grand-ducal

portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, tel que modifié par le règlement (UE) n° 653/2014 et du règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation

Avis du Conseil d'État

(24 avril 2018)

Par dépêche du 19 décembre 2017, 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 commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis du Collège des vétérinaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 14 février 2018.

Au jour de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre d'agriculture n'est pas encore parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) n° 653/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1760/2000 en ce qui concerne l'identification électronique des bovins et l'étiquetage de la viande bovine et par le règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation afin d'établir un système efficace d'identification et d'enregistrement des bovins qui doit être mise en œuvre dans tous les États membres. Le texte sous avis prévoit l'abrogation du

règlement grand-ducal du 22 avril 1999 portant mesure d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 en ce qui concerne l'identification et l'enregistrement des bovins. Au vu des modifications successives des textes européens, les auteurs ont décidé d'élaborer le texte nouveau sous avis qui prévoit la création d'une base de données informatisée permettant un échange de données par voie électronique une fois le système d'échange déclaré pleinement opérationnel par la Commission.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État constate que les textes européens cités dans la disposition sous revue sont identiques à ceux figurant dans le préambule, car servant de base au projet de règlement sous avis.

Le Conseil d'État estime dès lors que la disposition sous avis est superflète et donc à supprimer.

Articles 2 à 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État ne peut donner son aval aux dispositions de l'article sous examen.

Si ces dispositions ne font que reprendre des exigences figurant dans les règlements de l'Union européenne, elles sont superflètes, voire contraires à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui interdit aux États membres de recopier des textes figurant dans des actes de l'Union qui sont d'application directe¹. Si en revanche, ces dispositions ajoutent aux textes de l'Union, elles sont contraires au droit de l'Union, dans la mesure où le domaine visé relève de la compétence partagée de l'Union et des États membres. Dans ces domaines, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que pour autant que l'Union n'ait pas exercé la sienne, comme en l'occurrence. Ils perdent la possibilité d'intervenir dès l'entrée en vigueur de la législation de l'Union dans le domaine couvert par celle-ci².

Pour l'ensemble de ces raisons, il y a lieu de faire abstraction de l'article sous revue, qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 9

Sans observation.

¹ CJUE, arrêts du 7 février 1973, *Commission c. Italie*, aff. C-39/72, point 17, du 2 février 1977, *Amsterdam Bulb BV c. Produktschap voor siergewassen*, aff. C-50/76, points 5 à 8, et du 15 novembre 2012, *Stichting Al-Aqsa c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-539/10 P, point 87.

² CJUE, arrêt du 5 mai 1981, *Commission européenne c. Royaume-Uni*, aff. C-804/79, point 18.

Article 10

La disposition sous avis érige en infraction la violation des dispositions des articles 2 à 8 du règlement en projet et d'une série d'articles des règlements européens n^{os} 1082/2003, 653/2014, 1760/2000 et 911/2004. Pour la détermination des peines, il est renvoyé à l'article 10 de la loi du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs.

Se pose la question de savoir si ce dispositif est conforme au principe de la légalité des délits et des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution.

Le Conseil d'État considère que le principe de la légalité des incriminations est respecté si la norme nationale, en l'occurrence le règlement en projet, renvoie à des dispositions d'un règlement européen qui établissent les éléments constitutifs de l'infraction à sanctionner en droit national. Encore faut-il que ce texte auquel il est renvoyé soit suffisamment précis 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. À cet égard, le Conseil d'État estime que les renvois aux articles 4, 6 et 7, paragraphes 3 et 4, du règlement (CE) n^o 1760/2000 ainsi qu'aux articles 1^{er} à 3 du règlement (CE) n^o 911/2004 ne répondent pas à une spécification suffisante. En ce qui concerne le renvoi aux articles 2 à 8 du règlement grand-ducal sous examen, le Conseil d'État relève que les articles 2 à 7 ne contiennent pas d'obligations spécifiques dont le non-respect est susceptible d'incrimination et que ce renvoi est dépourvu de signification. Pour ce qui est de la référence à l'article 8 du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État renvoie aux considérations qu'il a émises à l'endroit de cette disposition.

En ce qui concerne le respect du principe de la légalité des peines, le Conseil d'État constate que la loi précitée du 29 juillet 1912, à laquelle renvoie le dispositif sous examen, prévoit que les peines seront fixées par voie de règlement grand-ducal dans les limites prévues par la loi. Pour répondre à l'article 14 de la Constitution, la disposition sous examen devra déterminer les peines pour les différentes infractions dans les limites prévues par la loi.

Il résulte des considérations qui précèdent que le dispositif sous examen n'est pas conforme au principe de la légalité des délits et des peines, au sens de l'article 14 de la Constitution, et encourt la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 11

Le Conseil d'État demande de supprimer le terme « peut » et de prévoir en conséquence que « l'administration impose ».

Articles 12 à 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État note que les auteurs du règlement en projet se réfèrent par endroits non pas au texte originel du règlement (CE) n° 1760/2000, mais au règlement modificatif (CE) n° 653/2014 dont les dispositions n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'ils affectent. Partant, le Conseil d'État demande de remplacer toutes les références au règlement modificatif (CE) n° 653/2014 par des références au règlement (CE) n° 1760/2000.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, ces éléments de texte auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, pour lire à titre d'exemple : « En application de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement n° 1760/2000 précité, [...] ». En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il convient de souligner que lorsqu'un règlement européen a fait l'objet d'une modification, il est de mise d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé de celui-ci. À titre d'exemple, l'intitulé du règlement (CE) n° 1760/2000 est à présenter comme suit :

« règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, tel que modifié ».

Lorsqu'on se réfère au premier article ou paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

Intitulé

Étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui du règlement destiné à établir les mesures d'application nationales prescrites par ce règlement. Toutefois, lorsqu'un tel acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, et pour des raisons de meilleure lisibilité les actes visés à l'intitulé sont à numéroter. Partant il convient d'écrire :

« Projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'application :

1° du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil, tel que modifié ; et

2° du règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant dispositions d'exécution du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les marques auriculaires, les passeports et les registres d'exploitation, tel que modifié ».

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire du bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Le troisième visa est à supprimer pour les raisons exposées aux observations générales ci-avant.

Le septième visa relatif à la consultation de la Chambre d'agriculture est à adapter au 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.

Il convient d'écrire les termes « Chambre d'agriculture » avec une lettre « a » minuscule et « Collège vétérinaire » avec une lettre « v » minuscule.

Article 1^{er}

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Tenant compte de ce qui précède et pour une meilleure lisibilité, l'article sous avis est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Aux fins du présent règlement, s'appliquent les définitions, procédures et notions fixées :

1° au titre I du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen [...];

~~2° au règlement (UE) n° 653/2014 du Parlement européen [...];~~

2° ~~3°~~ au règlement (CE) n° 911/2004 de la Commission [...];

3° ~~4°~~ au règlement (CE) n° 494/98 de la Commission [...];

4° ~~5°~~ au règlement (CE) n° 1082/2003 de la Commission [...]. »

Article 2

Dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Partant, il est indiqué d'écrire le terme « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Article 4

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de renvoyer à titre d'exemple à l'« alinéa 1^{er}, alinéa 2, alinéa 3, etc. ». Partant, il y a lieu de lire « alinéa 2 ».

Il y a lieu d'écrire « 1^{er} juillet 2018 » avec les lettres « er » en exposant.

Article 5

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, quater* ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques et à rattacher directement au numéro d'article, pour lire « l'article *4bis* », « l'article *4ter* » et « l'article *4quater* ».

À l'alinéa 2, il est indiqué d'écrire : « En application de l'article *4ter*, paragraphes 2 et 3 [...] ».

Article 9

Il faut écrire les termes « unité de contrôle » avec une lettre initiale minuscule à « unité ».

Suite aux observations générales ci-avant, et en l'absence d'existence propre du règlement (UE) n° 653/2014, le Conseil d'État demande de reformuler l'article sous avis comme suit :

« **Art. 9.** Aux fins de l'application des articles 2 et 3 [...] aux articles 2 à 8 du présent règlement, des articles 4, 6 et 7, paragraphes 1^{er} à 4, du règlement (CE) n° 1760/2000 précité et des articles 1^{er} à 3 et 6 à 8 du règlement (CE) n° 911/2004 précité. »

Article 10

L'observation relative à l'article 9 ci-avant vaut également pour l'article sous avis, lequel est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** Les infractions aux dispositions des articles 2 à 8 du présent règlement, des articles 4, 6 et 7, paragraphes 1^{er} à 4 du règlement (CE) n° 1760/2000 précité et des articles 1^{er} à 3 et 6 à 8 du règlement (CE) n° 911/2004 précité, sont punis conformément à l'article 10 de la loi modifiée du 29 juillet 1912 [...]. »

Article 13

L'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 13.** La référence au présent règlement se fait sous la forme suivante : « règlement grand-ducal du [...] établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins ». »

Article 14

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire et de publication doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement dont question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 avril 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes