CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.466

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2017 1. portant exécution de la loi du 5 mai 2017 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs ; 2. relatif à la formation et au contrôle des connaissances des fonctionnaires chargés de constater les infractions au règlement (UE) n° 98/2013

Avis du Conseil d'État

(6 juillet 2021)

Par dépêche du 3 décembre 2020, 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'Économie.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, du texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2017 1. portant exécution de la loi du 5 mai 2017 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs ; 2. relatif à la formation et au contrôle des connaissances des fonctionnaires chargés de constater les infractions au règlement (UE) n° 98/2013 et du texte du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 mai 2021.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers, 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

L'objet du règlement grand-ducal en projet est de modifier le règlement grand-ducal précité du 5 mai 2017 afin de mettre en œuvre les dispositions du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de

précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) nº 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) nº 98/2013.

Examen des articles

Articles 1er à 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous rubrique modifie l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 5 mai 2017 afin, notamment, de supprimer l'absence de sanction disciplinaire comme condition d'admission à la formation spéciale visée par les articles 4 et suivants de ce règlement grand-ducal. La suppression de cette condition n'est pas autrement expliquée dans le commentaire des articles.

Le Conseil d'État tient à relever qu'il a été saisi du projet de loi nº 7730 visant à modifier la loi du 5 mai 2017[1], dont l'article 4, alinéa 2, constitue le fondement légal de l'article 3 qu'il s'agit de modifier. Or, l'article 4, alinéa 2, se limite à déléguer à un règlement grand-ducal de déterminer « [le] programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances », sans autrement préciser ou imposer des conditions d'admission à cette formation.

Si de telles conditions figurent régulièrement dans des règlements de ce genre, le Conseil d'État se doit de relever que la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle a écarté un tel procédé dans le cadre des matières réservées à la loi. En l'occurrence, la matière traitée relève de la catégorie des matières réservées à la loi en vertu de l'article 97 de la Constitution. D'après le récent arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle[2], l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. ». Tout pouvoir spontané du Grand-Duc en matière réglementaire est dès lors exclu dans les matières réservées à la loi.

Il en résulte que, dans cette optique, l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 5 mai 2017 rajoute à la loi et risque dès lors d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Aussi le Conseil d'État insiste-t-il à ce que soient abandonnées comme conditions d'admission à la formation spéciale l'expérience

[1] Projet de loi modifiant la loi du 5 mai 2017 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs (doc. parl. nº 7730).
[2] Arrêt de la Cour constitutionnelle nº 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, N°440 du 10 juin 2021).

professionnelle d'au moins cinq années de service et la présentation par l'agent du bulletin N° 2 du casier judiciaire. Pour le cas où les auteurs du règlement sous avis jugent néanmoins indispensable le maintien de ces conditions, le Conseil d'État propose de mettre à profit la modification de la loi précitée du 5 mai 2017, actuellement pendante devant le Parlement, pour faire insérer dans le projet de loi n° 7730 une disposition reprenant les conditions d'admission à la formation spéciale prévue.

Article 6

L'article 4 du règlement grand-ducal précité du 5 mai 2017 prévoit actuellement une formation spéciale s'étendant sur une durée de 48 heures. L'article sous rubrique réduit cette durée à 16 heures en la structurant de manière similaire à celle figurant à l'article 2 du règlement grand-ducal du 11 septembre 2020 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle des connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales en matière de navigation fluviale.

Articles 7 à 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte à l'article 1er, dans sa nouvelle teneur proposée, « règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013 ». Pour désigner le règlement européen précité, il est proposé d'introduire une forme abrégée afférente en écrivant à l'article 2, dans sa nouvelle teneur proposée, « règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 et abrogeant le règlement (UE) n° 98/2013, ci-après « règlement (UE) 2019/1148 » ».

Dans le même ordre d'idées, il convient d'écrire à l'article 1er, dans sa nouvelle teneur proposée, « loi du 5 mai 2017 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, ci-après « loi du 5 mai 2017 » ».

Préambule

Au premier visa, il n'y a pas lieu de citer un acte à caractère exclusivement modificatif. Les dispositions modificatives n'existent pas

à titre autonome dans l'ordre juridique et n'ont d'existence que par rapport au texte originel qu'elles ont pour objet de modifier. Partant, il y a lieu de se référer à l'intitulé issu du projet de loi n° 7730.

Le deuxième 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.

Article 1er

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 2

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Article 4

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 2 du même règlement il est inséré un article 2*bis* nouveau qui prend la teneur suivante : ».

Il convient de supprimer l'espace entre le numéro de l'article et le qualificatif *bis* pour écrire « 2*bis* ».

Article 7

La phrase liminaire est à faire suivre d'un deux-points. Cette observation vaut également pour les articles 8 et 9.

Article 9

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Il convient de remplacer *in fine* les guillemets ouvrants par des guillemets fermants.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 6 juillet 2021.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Christophe Schiltz