

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

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 23 mars 2021, 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 du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte de la directive d'exécution (UE) 2020/177 de la Commission du 11 février 2020 modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/55/CE, 2002/56/CE et 2002/57/CE du Conseil, les directives 93/49/CEE et 93/61/CEE ainsi que les directives d'exécution 2014/21/UE et 2014/98/UE de la Commission en ce qui concerne les organismes nuisibles aux végétaux présents sur les semences et autres matériels de reproduction des végétaux.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 22 et 27 avril 2021.

Considérations générales

Il est relevé que le Conseil d'État a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous revue le 23 mars 2021, alors que le délai de transposition de la directive d'exécution (UE) 2020/177 a expiré le 31 mai 2020¹ et que, selon la lettre de saisine, la Commission européenne a prévu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement pour non-transposition de la directive au mois d'avril 2021.

Le règlement grand-ducal en projet vise à abroger et à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 15 mars 2016 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre et à transposer la directive d'exécution (UE) 2020/177.

Le règlement grand-ducal précité du 15 mars 2016 a été pris sur le fondement de 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. Il en est de même du règlement grand-ducal en projet.

¹ Article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive d'exécution (UE) 2020/177.

En ce qui concerne la base légale, comme relevé par le Conseil d'État dans son avis n° 51.291 du 2 février 2016 sur le règlement grand-ducal précité du 15 mars 2016, en projet², il est rappelé qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 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. Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il a été révisé par la loi du 18 octobre 2016, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution³.

Toutefois, il est à relever que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle⁴, 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, comme dans d'autres dossiers⁵, 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, pour un certain nombre de dispositions du règlement en projet, le cadrage normatif essentiel fait défaut dans la loi précitée du 18 mars 2008. Or, le commentaire des articles joint au projet de règlement grand-ducal sous avis se limite à se référer à la directive d'exécution (UE) 2020/177 que le 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, les dispositions de l'article 43 du projet de règlement grand-ducal dépassent le cadre de la directive d'exécution précitée et semblent trouver leur source dans 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. Le Conseil d'État n'est donc pas mis en mesure de vérifier si le cadrage faisant défaut dans la législation nationale résulte de textes européens.

Au vu des développements qui précèdent, le règlement grand-ducal sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour défaut de base légale.

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

² Avis n° 51.291 du Conseil d'État du 2 février 2016 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre.

³ Cour constitutionnelle, 5 juillet 2019, arrêt n° 00148, Mém. A n° 491 du 12 juillet 2019.

⁴ Cour constitutionnelle, 28 novembre 2014, arrêt n° 114/14, Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014.

⁵ Voir avis n° 60.267 du Conseil d'État du 19 décembre 2020 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères ; avis n° 52.601 du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères ; avis n° 51.291 du Conseil d'État du 2 février 2016 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. Mieux vaut recourir à la rédaction de plusieurs phrases distinctes séparées par un point final.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Les unités de mesure sont à rédiger en toutes lettres.

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » initiale minuscule.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'ajouter une virgule après les termes « point 3^o ».

Article 12

Au paragraphe 3, il faut écrire « paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 15

Au point 3^o, *in fine*, la lettre d) se référant à l'espèce est à ériger en point 4^o nouveau. Les points subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Article 21

Le Conseil d'État signale que depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté européenne » a disparu au bénéfice de celle d'« Union européenne ». Il convient dès lors de remplacer le terme « communautaire » par le terme « européenne ».

Article 43

Les paragraphes se caractérisent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les lettres minuscules sont à remplacer par une numérotation comme dans le reste du dispositif.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz