

Projet de loi

relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles

Avis du Conseil d'État

(30 mars 2018)

Par dépêche du 3 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le projet de loi 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.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 et 25 janvier 2018.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

En date du 5 décembre 2017 est parvenu au Conseil d'État, l'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose la création d'un cadre légal pour l'agrément de systèmes de qualité ou de certification de produits agricoles. Le but est de permettre aux producteurs luxembourgeois de mieux valoriser leur production agricole qui a, d'ores et déjà, un haut niveau de qualité, et de permettre aux consommateurs de reconnaître les produits luxembourgeois agréés sur la base de critères de qualité, de provenance et de sécurité stricts et précis.

Le Conseil d'État rappelle que le système proposé devra respecter l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 20 du règlement (UE) n° 702/2014 admet trois catégories d'aides qui seront exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne. Ces catégories sont situées au niveau des aides à allouer à des systèmes de qualité, des aides visant à couvrir les coûts des mesures de contrôle obligatoire et des aides visant à couvrir les coûts des activités des études de marché.

Le Conseil d'État rappelle que, au niveau national, la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. Or, d'après l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016¹, « [d]ans 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 l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises », et la loi doit fixer les principes et points essentiels.

En l'occurrence, le Conseil d'État estime que certaines dispositions du projet de loi ne fournissent pas les principes et points essentiels devant figurer dans un projet de loi qui touche une matière réservée ; il y reviendra lors de l'examen des articles. Étant donné que les auteurs du projet de loi sous avis ont déposé, parallèlement au projet de loi, deux règlements grand-ducaux, l'un précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles, l'autre précisant les modalités d'application des régimes d'aides prévus aux articles 29 et 30 de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, le Conseil d'État signale qu'il sera aisé de parer cette lacune en intégrant certaines dispositions de ces projets dans la future loi.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis se réfère à l'article 20, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 702/2014 pour dire que cette disposition sert de base à la loi en projet. De l'avis du Conseil d'État, cette disposition pourrait être supprimée dans le texte sous avis, puisque le règlement européen est d'application directe. Si les auteurs entendent maintenir cette disposition, le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « en application » par ceux de « en conformité ».

Article 2

Cette disposition fournit un certain nombre de définitions.

Si les auteurs maintiennent l'article 1^{er}, alors le Conseil d'État estime que les points 2°, 4°, 6° et 7° sont à supprimer.

Au point 5°, il est fait référence au terme « région » comme « la Grande Région telle que consacrée lors du premier Sommet de la Grande Région ayant eu lieu le 20 septembre 1995 à Mondorf-les-Bains ». Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement à une

¹ Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

telle définition qui, hormis le fait d'être imprécise, entend délimiter une entité non autrement consacrée par des textes normatifs.

Article 3

Le Conseil d'État estime que cette disposition est superflue au vu de la définition qui est fournie à l'article 20, paragraphe 2, lettres b), ii), du règlement (UE) n° 702/2014.

Article 4

La disposition sous avis établit les critères devant figurer dans un cahier des charges et que les produits agricoles doivent respecter afin d'être admis, selon les auteurs, dans un « système de qualité ou de certification ». Il ressort, à la lecture des articles 4 et 5 du projet sous avis, que les auteurs entendent établir une hiérarchie entre le système de certification et le système de qualité, en ce que le produit agricole appelé à être admis dans un système de qualité doit remplir non seulement les conditions de l'article 4, donc les critères du cahier des charges, mais également les conditions prévues à l'article 5.

Le Conseil d'État demande aux auteurs d'écrire que le système de qualité doit, non pas « se conformer à un cahier des charges », mais « se doter d'un cahier des charges ».

Concernant le point 2°, le Conseil d'État estime qu'étant donné que la disposition sous avis définit les conditions devant figurer dans le cahier des charges, il y a lieu d'écrire « garantit que le système ne peut contenir des exigences étrangères au système de qualité ou de certification à créer ».

Le point 7° de l'article sous rubrique retient que le cahier des charges « indique les mesures à prendre pour garantir la véracité des informations en cas d'utilisation d'indications facultatives ou d'allégations sur les étiquettes du produit ». Quelles sont « les indications facultatives » ou « allégations » sur les étiquettes du produit ? Quel sera l'agencement entre les « mesures à prendre pour garantir la véracité des informations » prévues au point 7°, la « structure de surveillance » prévue au point 8° et les « instances de contrôle et l'organisme de contrôle » prévus au point 14° ? À cet égard, le Conseil d'État renvoie à l'article 20, paragraphe 2, lettres b), iii), prévoyant que le respect des conditions du cahier des charges doit être assuré soit par « les autorités publiques » soit par « un organisme d'inspection indépendant ».

Au point 14°, il est renvoyé à la norme européenne « EN 45011 ». Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes qui sont visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois.²

² Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C ; Avis du Conseil d'État n° 51.349 du 19 janvier 2016 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne (doc. parl. n° 6885¹, p. 3).

Article 5

Tel que déjà indiqué sous l'article 4, les auteurs prévoient un système de hiérarchisation entre un système de certification et un système de qualité de produits agricoles.

Le Conseil d'État constate qu'au paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis, la partie de phrase « dont les caractéristiques dépassent largement (...) ou la protection de l'environnement » est une copie de l'article 20, alinéa 2, lettres b), i), troisième tiret, du règlement (UE) n° 702/2014. Le texte européen étant d'application directe, cette partie de phrase est à supprimer.

Le texte sous avis introduit ensuite au paragraphe 2 la concrétisation du bout de phrase précité en prévoyant le respect de trois priorités, à savoir : « qualité - saveur », « régional - équitable » et « environnement - bien-être animal ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales où il a rappelé que la mise en œuvre des aides agricoles tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. Partant, il exige, sous peine d'opposition formelle, que les points essentiels des critères techniques y rattachés soient intégrés dans le texte de loi sous avis. Le Conseil d'État note que l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'application de la loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles³, lié au projet de loi sous avis, indique les critères techniques des trois priorités prévues dans la loi en projet, et suggère aux auteurs de s'en inspirer .

Article 6

La disposition sous avis crée le logo d'agrément pouvant comporter une à quatre étoiles. Le produit en provenance d'un système de certification bénéficiera d'une étoile. Par contre, le système de l'allocation des étoiles est beaucoup moins clair lorsqu'il y va de l'allocation de deux, trois ou quatre étoiles à un produit agricole en provenance d'un système de qualité. Le texte sous avis prévoit l'allocation de deux étoiles si le système de qualité remplit jusqu'à 20 pour cent des critères techniques éligibles, de trois étoiles si le système remplit 20 à 50 pour cent des critères techniques éligibles et de quatre étoiles si le système de qualité remplit au moins 50 pour cent des critères techniques éligibles en la matière. Même si l'alinéa 3 de l'article 5 du projet de loi sous avis retient que le système doit respecter au moins un des critères techniques pour chacune des trois priorités indiquées à l'alinéa 2 de l'article 5, le recours au système du pourcentage pour déterminer le nombre d'étoiles à allouer ne donne aucune sécurité, ni au producteur ni au consommateur. Est-ce que les différents critères techniques prévus dans les différentes catégories sont de la même importance ? Que signifie la formulation « éligibles en la matière » ? Étant donné que l'allocation des aides dépendra du respect de ces critères « techniques », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et émet une opposition formelle à l'égard de la disposition sous revue pour non-respect des articles 99 et 103 de la Constitution.

Les paragraphes 2 et 3 de la disposition sous avis ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

³ Avis n° 52.358 du Conseil d'État de ce jour.

Article 7

En raison de la critique formulée sous l'article 3, le Conseil d'État demande de remplacer à l'alinéa 1^{er}, l'expression « le demandeur » par « les groupements et organisations de producteurs ».

Article 8

La disposition sous avis crée la commission en charge d'évaluer les demandes d'agrément. Quelle signification est à accorder au bout de phrase « (...) surveiller le respect des conditions fixées par la loi » ? Le Conseil d'État propose soit de préciser la compétence accordée à la commission, soit de supprimer ce bout de phrase.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Pour le Conseil d'État il est sous-entendu que les auteurs entendent introduire au paragraphe 1^{er} une mesure administrative et non pas une sanction administrative. Par conséquent, le libellé de l'intitulé du chapitre IV est à adapter.

Le paragraphe 2 peut être supprimé pour être superfétatoire, étant donné qu'une telle disposition se trouve inscrite comme règle d'ordre général dans la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, précisée par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, 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 final. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet se réfère à la création d'un système de qualité « ou » de certification des produits. Or, au vu des articles 4 et 5, les

auteurs entendent créer les deux systèmes, de sorte que le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer la conjonction « ou » par « et ».

Article 1^{er}

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

Article 2

Il y a lieu de reformuler l'article sous avis de la manière qui suit :

« Art. 2. Définitions

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « administration » : l'Administration des services techniques de l'agriculture ;

2° « groupements et organisations de producteurs » : les groupements et organisations de producteurs tels que définis à l'article 2, paragraphe 43 du règlement (UE) n° 702/2014 ;

3° « ministre » : le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ;
[...]. »

6° « systèmes de certification » : les systèmes [...] à l'article 20, paragraphe 2, lettre c), du règlement (UE) n° 702/2014 ;

7° « systèmes de qualité » :

a) les systèmes [...] :

[...];

c) les autres systèmes de qualité [...] à l'article 20, paragraphe 2, lettre b), du règlement (UE) n° 702/2014. »

Article 4

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, le mot « sera » est à remplacer par « est », étant donné que les textes sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes