

Projet de règlement grand-ducal

portant certaines modalités d'application du règlement modifié (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur.

Avis du Conseil d'Etat

(10 décembre 2013)

Par dépêche du 12 septembre 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que l'avis de la Chambre d'agriculture du 1^{er} août 2013 relatif à un avant-projet du texte réglementaire.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet comporte les mesures d'exécution utiles en vue de l'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et concernant certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), tel que ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 1^{er} mars 2012 en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers. Le règlement européen précité a, dans sa version modifiée, été suivi du règlement d'exécution (UE) n° 511/2012 de la Commission du 17 juin 2012 relatif aux notifications concernant les organisations de producteurs et interprofessionnelles ainsi que les négociations et les relations contractuelles prévues dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil dans le secteur du lait et des produits laitiers et du règlement délégué (UE) n° 880/2012 de la Commission du 28 juin 2012 complétant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la coopération transnationale et les négociations contractuelles des organisations de producteurs dans le secteur du lait et des produits laitiers.

L'exposé des motifs joint au règlement grand-ducal en projet esquisse la situation du marché laitier européen et souligne la situation de faiblesse dans laquelle se trouvent très souvent les producteurs lorsqu'ils doivent négocier les conditions de livraison aux laiteries du lait qu'ils ont produit. Aussi un cadre juridique a-t-il été mis en place par le biais du règlement (UE) n° 261/2012 précité déterminant les normes minimales auxquelles doivent répondre les contrats précités avec pour objectif de garantir le bon

fonctionnement du marché intérieur dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Le règlement (UE) n° 261/2012 laisse pourtant la faculté aux Etats membres de rendre lesdits contrats obligatoires. Etant donné qu'au Luxembourg la grande majorité des producteurs laitiers (86%) sont regroupés dans des associations agricoles, il ne paraît pas nécessaire au Gouvernement de rendre obligatoire la conclusion des contrats en question. Dans son avis précité, la Chambre d'agriculture ne s'oppose pas à cette option.

Toutefois, le projet de règlement grand-ducal prévoit l'agrément des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles visées par les dispositions européennes précitées (cf. article 122, alinéa 1^{er}, art. 126*bis*, paragraphe 2 et article 123, paragraphe 4 du règlement (CE) 1224/2007). C'est dire que la possibilité d'exercer les activités, confiées par ledit règlement (CE) n° 1234/2007 aux organisations de producteurs, associations d'organisations de producteurs ou organisations interprofessionnelles susmentionnées, est réservée aux groupements professionnels pouvant se prévaloir de l'agrément en question.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler 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.

Même si l'agrément est largement conditionné par les actes juridiques de l'Union européenne pour lesquels il s'agit de mettre en place les mesures d'exécution utiles en droit national interne, il reste qu'en vue de la mise en œuvre du droit international, y compris le droit européen, les exigences de la Constitution doivent être respectées.

En l'absence de base légale qui aurait, le cas échéant, autorisé le recours à un règlement grand-ducal pris en application des dispositions de l'article 32(3) de la Constitution, le règlement grand-ducal en projet s'expose à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'Etat insiste dès lors sur la reprise du dispositif normatif en projet dans un projet de loi destiné à remplacer le règlement grand-ducal en projet.

Il y a encore lieu d'attirer l'attention des auteurs sur les dispositions du point c) du paragraphe 4 de l'article 126*bis*, tel qu'il a été ajouté au règlement (CE) n° 1234/2007 par le règlement (UE) n° 261/2012. Les dispositions en question requièrent de la part des Etats membres de l'Union européenne de sanctionner tout non-respect et toute irrégularité en relation avec la reconnaissance des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles ainsi que de procéder, en cas de nécessité, au retrait du titre de reconnaissance, auquel les auteurs du projet sous examen entendent donner la forme d'un agrément. Le Conseil d'Etat rappelle que les sanctions à appliquer doivent être efficaces, proportionnelles et dissuasives. En renvoyant aux dispositions de l'article 8 du projet de texte lui soumis, le Conseil d'Etat se voit obligé de faire part de ses doutes quant à l'adéquation des mesures prévues (suspension ou retrait

de l'agrément), surtout que le contenu du point c) du paragraphe 4 de l'article 126bis précité peut être lu comme exigeant des sanctions ainsi que, « si nécessaire », le retrait de l'agrément. Il estime dès lors qu'il conviendra de compléter les dispositions prévues par l'énoncé des sanctions et l'indication des voies de recours, qui, dans le contexte sous examen, devront prendre la forme d'un recours en réformation ouvert devant le juge administratif.

Dans ces conditions, c'est sous la réserve expresse de donner suite à ces exigences que le Conseil d'Etat est d'accord pour procéder à l'examen des dispositions en projet, en attendant que ces observations soient prises en compte dans le texte légal de rechange dont il devra être saisi.

Sur le plan légistique, le Conseil d'Etat rappelle encore qu'il y a lieu de libeller les intitulés des subdivisions du dispositif comme suit:

« *Chapitre 1^{er} – Dispositions générales* ».

Il propose enfin de faire abstraction des sections et de muter la section IV relative aux « *Dispositions communes* » en chapitre 3.

Examen des articles

Intitulé et préambule

Dans la perspective de devoir reprendre dans une loi formelle les dispositions en projet, l'intitulé proposé doit être conçu dans cette optique, et il devra être renoncé à l'insertion d'un préambule.

Le Conseil d'Etat se dispense dès lors de l'examen de ces éléments.

Article 1^{er}

La phrase introductive est à revoir dans le sens des considérations générales ci-avant.

Quant au point 1) des définitions, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, l'exploitant agricole peut être une personne physique ou une personne morale. Il suggère dès lors de se référer à l'exploitant agricole tel que déterminé dans ladite loi. Par ailleurs, il y a lieu de remplacer la double conjonction « et/ou » par « ou ».

Quant au point 2), le Conseil d'Etat ne comprend pas l'utilité de la distinction qui y est faite entre organisations de producteurs « commerciales » et organisations de producteurs « non commerciales », qui n'est pas autrement justifiée dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles. Dans la mesure où une organisation « non commerciale » n'en aura pas besoin, elle omettra tout simplement de requérir un tel agrément, sans que le futur texte légal ait besoin d'en faire mention (cf. article 4, paragraphe 1^{er} du projet de texte sous examen).

Sur le plan légistique, il faudrait en tout état de cause sortir les deux phrases comportant cette distinction de la définition sous 2) pour en faire

des définitions à part. Sur le plan grammatical, le « ne » explétif n'a pas sa place en relation avec la proposition « sans que ».

Les définitions sous 3) et 4) ne donnent pas lieu à observation.

Quant au point 5), il est difficile au Conseil d'Etat de comprendre le raisonnement des auteurs du projet de texte, qui entendent désigner le Service d'économie rurale comme autorité compétente, alors que cette instance administrative est, aux termes des articles qui suivent, tout au plus compétente pour réceptionner les demandes en obtention d'un agrément, pour instruire les dossiers afférents et pour contrôler le respect par les organismes agréés des dispositions européennes et nationales visées. En effet, l'autorité compétente pour délivrer les agréments est selon l'article 7 le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions. Le Conseil d'Etat propose dans ces conditions de faire abstraction de la définition sous 5) et de viser directement aux endroits pertinents du dispositif le Service d'économie rurale en ayant recours à sa dénomination légale.

Le point 6) ne constitue pas une définition, mais permet de désigner le ministre du ressort sous une forme abrégée. Le Conseil d'Etat propose de renoncer au point 6) et d'écrire au premier endroit du dispositif faisant référence au ministre en question « le membre du Gouvernement ayant l'Agriculture dans ses attributions, ci-après désigné le ministre ».

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation concernant le point 5) de l'article 1^{er} pour rappeler qu'il échet de déterminer l'autorité compétente pour l'agrément par le biais d'une disposition spécifique à insérer dans le dispositif du texte sous examen (cf. article 7 du projet de règlement grand-ducal).

Au paragraphe 2, il y a lieu, dans l'intérêt de la conformité de la disposition avec l'article 7 et de la clarté du texte, de se référer au Service d'économie rurale plutôt qu'à l'autorité compétente.

Article 4

Le Conseil d'Etat renvoie au sujet du libellé de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen à son observation à l'endroit de la définition sous 5) reprise à l'article 1^{er}.

Au paragraphe 2, il y a lieu de mettre une virgule derrière le texte du premier tiret et d'omettre le point-virgule derrière le texte du deuxième tiret.

Article 5

Concernant le paragraphe 2, les observations formulées au sujet de l'article 4 s'appliquent aussi.

Article 6

A l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, il échet de viser le « Service d'économie rurale ».

Les dispositions prévues à l'alinéa 2 omettent de tenir compte des exigences de protection du domicile privé selon la définition y réservée par la Cour européenne des droits de l'homme, surtout qu'elles permettent aux agents du Service d'économie rurale d'effectuer à tout moment des contrôles sur place, c'est-à-dire dans les locaux des organisations et associations d'organisations dont question à l'alinéa 1^{er}, sans tenir compte des conditions du Code d'instruction criminelle au sujet des visites domiciliaires. Le Conseil d'Etat se demande d'ailleurs si la proportionnalité entre les moyens de contrôle susceptibles d'être mis en œuvre et les finalités poursuivies est respectée par le texte projeté. L'objectif des contrôles ne serait-il pas atteint si les mesures d'investigation étaient limitées à l'instar de l'article 59 de la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural? En effet, le texte sous examen risque de s'avérer non conforme aux exigences de l'article 15 de la Constitution, alors qu'il est susceptible de ne pas respecter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de protection du domicile privé.

Dans la mesure où des visites domiciliaires seraient néanmoins prévues, celles-ci relèveraient évidemment des matières qui, de par la Constitution, sont réservées à la loi formelle.

Article 7

La limitation de la validité de l'agrément à une durée de cinq ans n'est pas autrement justifiée dans le commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat note que la production et la vente de lait et de produits laitiers ne sont pas exclues du champ d'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur en vertu de l'article 2 de cette directive. Il rappelle que les autorisations accordées à des prestataires ne doivent pas être limitées dans le temps à moins de pouvoir établir que l'une des exceptions prévues au paragraphe 1^{er} de l'article 11 de la directive précitée est donnée. Par ailleurs, les demandes d'autorisation qui ne sont pas traitées par les autorités administratives dans les délais légaux sont censées être accordées, à moins d'établir qu'une raison impérieuse d'intérêt général ne justifie de déroger à cette règle.

Le Conseil d'Etat invite les auteurs à prévoir les conditions normatives appropriées qui permettent de respecter les exigences précitées du droit européen.

Article 8

Le Conseil d'Etat considère qu'en matière de retrait ou de suspension des agréments, les règles de la procédure administrative non contentieuse sont de plein droit applicables, et que les errements procéduraux appliqués, pour retirer ou suspendre un agrément, doivent être conçus et appliqués en conséquence.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 126*bis* du règlement (CE) n° 1234/2007, le Conseil d'Etat renvoie au passage afférent des considérations générales.

Quant aux dispositions de la deuxième phrase, le Conseil d'Etat ne conçoit pas l'intérêt des informations que le ministre en charge de l'Agriculture devrait communiquer de sa propre initiative au Conseil de la concurrence. En effet, en l'absence apparente d'exigences de droit européen, il estime que le Conseil de la concurrence a toutes les prérogatives utiles pour répondre aux missions légales qui lui ont été confiées sans qu'un autre texte normatif doive compléter l'arsenal de ces prérogatives. En outre, l'échange d'informations soulève un sérieux problème en relation avec la protection des organisations et associations visées ainsi que des producteurs de lait y affiliés en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel. Au cas où la disposition serait maintenue dans le futur texte de loi, le Conseil d'Etat insisterait sur la possibilité de disposer de l'avis de la Commission nationale de protection des données avant d'y donner son accord.

Article 9

Au regard de la proposition du Conseil d'Etat formulée dans le cadre des considérations générales, cet article devient sans objet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen