

Projet de loi

relatif aux produits phytopharmaceutiques.

Avis complémentaire du Conseil d'État

(7 octobre 2014)

Par dépêche du 27 juin 2014, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique. Ces amendements sont présentés sous forme de nouveaux libellés de dix-huit des trente articles du projet de loi, suivis de commentaires. Un texte coordonné est joint, reprenant tant les propositions de texte du Conseil d'État que les amendements proposés par la Commission parlementaire de l'agriculture, de la viticulture, du développement rural et de la protection des consommateurs.

Quant à l'examen des amendements, le Conseil d'État suit la présentation de ceux-ci conformément au texte qui lui a été soumis le 27 juin 2014.

Examen des amendements

Article 3

Cet article est modifié suivant les observations du Conseil d'État, à l'exception de la proposition d'ajouter une définition de l'expression « pesticides », en tant que produit phytopharmaceutique au sens du règlement (CE) n° 1107/2009¹. Les auteurs ont préféré remplacer dans le texte du projet de loi l'expression « pesticide » par celle de « produit phytopharmaceutique ».

Article 5

Sans observation.

Article 6

La commission parlementaire a repris le libellé tel que proposé par le Conseil d'État, à l'exception de l'expression « après avoir demandé l'avis de la commission », qu'elle propose de remplacer par l'expression « sur avis de la commission ». Le Conseil d'État maintient sa proposition, parce qu'il s'agit d'éviter que l'autorité de décision soit bloquée en voulant émettre une autorisation, alors que l'avis de l'organe consulté ne lui est pas parvenu. Il pourrait tout au plus s'accommoder d'une disposition selon laquelle l'organe conseillé devrait émettre son avis dans un délai prescrit, et que, ce délai passé, l'autorité de décision pourrait émettre l'autorisation en l'absence de l'avis demandé. Dans l'approche préconisée dans

¹ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil

l'amendement sous examen, l'autorité de décision risque de se voir confrontée à un recours en annulation contre le silence de l'administration aux termes de l'article 4 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Articles 12, 13, 15 et 17

Sans observation.

Article 18

Les auteurs ont introduit la notion de distances de sécurité à respecter, à définir par règlement grand-ducal, pour les zones à pulvériser à proximité immédiate de zones ouvertes au public, d'eaux de surface ou de zones protégées en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ou de zones protégées en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles et de zones spécifiques ou de parcelles agricoles ou viticoles cultivées conformément au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, où l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est restreinte ou interdite, ainsi qu'une disposition précisant la gestion administrative à assurer en relation avec les demandes et approbations concernant la pulvérisation aérienne. Ces modifications trouvent l'accord du Conseil d'État.

Articles 19, 20, 21 et 22

Sans observation.

Article 23

À l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose de reformuler la deuxième phrase de la manière suivante pour en assurer une meilleure lisibilité : « Une attention particulière est réservée aux produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives qui ont fait l'objet d'une autorisation émise avant l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsque cette autorisation est renouvelée au titre du règlement (CE) n° 1107/2009 et que ces produits ne satisfont pas aux critères d'autorisation figurant à l'annexe II, points 3.6 à 3.8 dudit règlement européen. »

Les auteurs rajoutent un paragraphe 6 qui fixe le principe d'une consultation publique préalable, et prévoit que la consultation ne peut être inférieure à quinze jours, que le ministre procède à une synthèse des observations qui est rendue publique et que les modalités d'organisation de la consultation seront établies par règlement grand-ducal, tout comme les conditions d'application de l'article 23 sous examen. La participation du public devra, conformément au paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 2009/128/CE², être mise en œuvre de façon à respecter les dispositions de l'article 2 de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil. Cette directive a été transposée en droit national par la loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la

² Directive 2009/128/ce du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998.

Avec l'article 7 de la loi du 31 juillet 2005 précitée, l'État luxembourgeois s'est engagé à prendre, en matière de participation du public, en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, les dispositions pratiques ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, il sera veillé à ce qu'il ait la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, des délais raisonnables doivent être prévus, laissant assez de temps pour informer le public de manière à ce qu'il puisse se préparer et participer effectivement aux travaux. Cette participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

L'État veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

Dans son avis du 14 novembre 2000 concernant le projet de loi ayant abouti à la loi du 31 juillet 2005 précitée, le Conseil d'État avait estimé que « le public est donc appelé à collaborer à la décision à intervenir dès le début de la procédure décisionnelle (*ex ante*) contrairement à la pratique actuelle de l'enquête publique en l'espèce où les personnes concernées, voire le public, sont contactés au stade final (*ex post*), le projet une fois établi *ne varietur* et soumis à l'autorité compétente pour approbation. Cette nouvelle approche ne manquera pas de modifier profondément le droit national en l'espèce. »

L'article 2 de la directive 2003/35/CE précitée précise plus particulièrement que « les États membres veillent à ce que:

- a) le public soit informé, par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles, de toute proposition d'élaboration, de modification ou de réexamen de tels plans ou programmes, et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition, y compris, entre autres, les informations sur le droit de participer au processus décisionnel et sur l'autorité compétente à laquelle des observations ou des questions peuvent être soumises;
- b) le public soit habilité à formuler des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes;
- c) lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu dûment compte des résultats de la participation du public;
- d) après examen des observations et des avis du public, les autorités compétentes fassent des efforts raisonnables pour informer le public des décisions prises et des raisons et considérations sur lesquelles elles sont fondées, y compris l'information relative au processus de participation du public. »

Il faudra donc veiller à ce que ces dispositions soient respectées dans le règlement d'exécution à venir. Le Conseil d'État estime dans ce contexte que la durée minimale de quinze jours fixée dans le projet de loi est irréaliste pour faire respecter ces dispositions.

Le Conseil d'État propose par conséquent de donner au paragraphe 6 le libellé suivant :

« (6) Le projet de plan d'action ainsi que les projets de modification dudit plan font l'objet, dès leur élaboration, d'une procédure de participation publique. Un règlement grand-ducal précise les différentes étapes de cette procédure de participation du public et les délais respectifs, les modalités de l'information du public sur le plan d'action et son élaboration, y compris la procédure de participation, les moyens de communication utilisés et les modalités selon lesquelles les questions et observations du public peuvent être soumises. Les délais déterminés dans ce règlement grand-ducal sont fixés de manière à assurer une information adéquate au public et une préparation et participation effective du public. »

Le Conseil d'État préférerait pourtant une solution législative reprenant et regroupant en un seul texte les dispositions à respecter lors d'une procédure de participation publique, en vue de remplacer le cadre juridique actuellement en place. Dans son avis du 26 février 2013 sur le projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (...) (doc. parl. n° 6477^A), le Conseil d'État avait relevé l'utilité d'harmoniser à travers l'ensemble des lois concernées les règles de consultation du public :

« Finalement, l'information et la participation du public, obligation découlant de la Convention d'Aarhus, étant devenue une composante essentielle du droit de l'environnement, les lois abondent qui prévoient d'ores et déjà la consultation du public, et à chaque fois le Conseil d'État constate que de nouvelles variantes de la procédure de consultation voient le jour. [...] Ceci rend la vie compliquée à l'administration centrale, aux communes et a pour conséquence que le public a du mal à savoir quelles exigences procédurales respecter pour faire entendre sa voix dans un cas bien précis. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État plaide pour une harmonisation des procédures publiques d'information et de participation. Ceci pourrait se faire dans une loi spéciale, incluant les différents cas de figure, et à laquelle l'ensemble des lois intervenant dans les différents domaines concernés pourraient se référer utilement. »

Article 24

Cet article a été entièrement revu suite aux observations du Conseil d'État, et s'inspire de l'article 3 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 25 et 27

Sans observation.

Article 28

Au paragraphe 2, la commission parlementaire donne suite à la demande du Conseil d'État de prévoir un recours en réformation, tout en maintenant le délai de 40 jours pour l'introduction du recours. Le Conseil d'État insiste une nouvelle fois sur l'avantage de s'en tenir au droit commun et de ne rien changer au délai normal d'introduction du recours en réformation qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court.

En ce qui concerne le paragraphe 4, la proposition du Conseil d'État de supprimer le principe d'amendes administratives pour non-versement de redevances et droits versées dans le cadre de demandes d'autorisation, de modification des autorisations ou de renouvellement des autorisations des produits phytopharmaceutiques, n'a pas été suivie. Au contraire, les auteurs augmentent le montant maximal de l'amende administrative prévue de 50 000 à 150 000 euros, « en relation avec l'importance accordée par le législateur au respect de ces dispositions qui visent à protéger la santé publique ». Le Conseil d'État conçoit mal la relation directe entre le non-versement de redevances et droits et une atteinte à la santé publique, et maintient dès lors ses observations émises dans son avis du 4 juin 2013.

Article 29

Le Conseil d'État constate que les auteurs maintiennent dans la nouvelle formulation de cet article le libellé des points 4 et 5 du paragraphe 1^{er} qui a donné lieu à une opposition formelle du Conseil d'État. En effet, le Conseil d'État a jugé imprécis le libellé des articles 15 et 17 du projet de loi auxquelles se rapportent les sanctions pénales prévues aux points 4 et 5 et a insisté sur la nécessité d'indiquer, dans l'intérêt de la sécurité juridique, avec précision les dispositions dont le non-respect est sanctionné. Si des précisions ont été apportées à l'article 17 (nouvel article 8) en introduisant la notion d'une délivrance d'un certificat permettant d'attester la conformité du matériel d'application des produits phytopharmaceutiques, le libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 15 (nouvel article 7) n'a pas été modifié dans le sens d'une précision des incriminations. Le Conseil d'État se doit donc de réitérer son opposition formelle et insiste à ce que les « principes de bonnes pratiques phytosanitaires » et les « principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures » soient précisés au-delà de la description donnée actuellement dans le projet de loi sous avis. Si toutefois la Chambre des députés ne peut pas donner suite aux demandes du Conseil d'État, il échet de supprimer le point 4 du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen