

Projet de loi

**portant transposition de la directive 2008/90/CE du Conseil
du 29 septembre 2008 concernant la commercialisation des
matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes
fruitières destinées à la production de fruits**

Avis du Conseil d'État

(28 mars 2017)

Par dépêche du 9 novembre 2016, 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, du texte de la directive 2008/90/CE du Conseil du 29 septembre 2008 concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits à transposer, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 7 décembre 2016.

L'avis de la Chambre d'agriculture n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose de créer un cadre légal pour réglementer le domaine de la production et de la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et de plantes fruitières destinées à la production de fruits. Il est indéniable que ce secteur est très important dans la production agricole au niveau européen. Au niveau national, ce secteur a certes moins d'importance, lorsqu'il y va du quantum dans la production agricole totale, mais toujours est-il que, selon les renseignements fournis par les auteurs du projet sous avis, vingt exploitations agricoles exploitant 62 hectares de cultures fruitières intensives sont concernées directement par la loi en projet. Partant les auteurs expliquent qu'indépendamment de l'obligation de transposer la directive 2008/90/CE, ils entendent par le nouvel instrument juridique protéger ces producteurs qui achètent le plus souvent leurs plantes à l'étranger, tout en accordant des dérogations à des entreprises qui revendent le matériel de multiplication ou de plantes fruitières à des consommateurs finaux non professionnels.

D'un point de vue technique, le règlement grand-ducal du 18 avril 2010 concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits assure actuellement l'application et l'exécution de la prédite directive n° 2008/90/CE. Trois directives d'exécution sont venues s'ajouter à la prédite directive, à savoir :

1. la directive d'exécution 2014/96/UE de la Commission du 15 octobre 2014 relative aux prescriptions en matière d'étiquetage, de fermeture et d'emballage des matériels de multiplication de plantes fruitières et de plantes fruitières destinées à la production de fruits relevant du champ d'application de la directive n° 2008/90/CE du Conseil ;
2. la directive d'exécution 2014/97/UE de la Commission du 15 octobre 2014 portant mesures d'exécution de la directive 2008/90/CE du Conseil en ce qui concerne l'enregistrement des fournisseurs et des variétés et la liste commune de variétés ; et
3. La directive d'exécution 2014/98/UE de la Commission du 15 octobre 2014 portant mesures d'exécution de la directive 2008/90/UE du Conseil en ce qui concerne les prescriptions spécifiques applicables aux genres et aux espèces de plantes fruitières visées à l'annexe I, titre I de ladite directive, les prescriptions spécifiques applicables par les fournisseurs et les règles détaillées des inspections officielles.

Partant, les auteurs ont décidé de créer un cadre légal nouveau en proposant le projet de loi sous rubrique pour assurer la transposition de la directive 2008/90/CE et un règlement grand-ducal pour assurer l'application des trois directives techniques.

Le Conseil d'État est d'accord en principe avec la démarche envisagée. Il constate que le projet de loi reprend quasi entièrement le prédit règlement grand-ducal du 18 avril 2010, tout en ajoutant les prescriptions relatives au contrôle, et en précisant le cadre pour les sanctions pénales et administratives. Or, certaines dispositions du projet de loi, tels les articles 11, 12 et 18, trouvent leur origine non seulement dans la directive 2008/90/CE, mais aussi dans l'une ou l'autre des trois directives techniques précitées.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant le paragraphe 2, le projet de loi sous avis propose de fixer par voie de règlement grand-ducal la liste des genres et espèces auxquels s'applique la loi en projet. Étant donné que le secteur pour lequel le nouveau cadre légal est proposé est une matière réservée à la loi, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la liste des genres et espèces soit déterminée dans une annexe à fixer au projet de loi sous avis.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État comprend que les auteurs font ce renvoi aux règles phytosanitaires, en raison de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la directive à transposer. Néanmoins, il émet une opposition formelle pour non-conformité à la hiérarchie des normes à l'égard de la disposition sous avis, alors qu'elle se réfère à un règlement grand-ducal, norme juridique inférieure.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État propose de remplacer le renvoi aux « pays tiers » par le renvoi aux « pays tiers à l'Union européenne ».

Article 2

Le Conseil d'État se demande quelle est la raison d'être du point 15 relatif à la définition du « laboratoire », notion non définie dans la directive que les auteurs entendent transposer.

Articles 3 à 6

Sans observation.

Article 7

Le paragraphe 3, dans sa teneur actuelle, n'a pas sa place dans un acte national de transposition. En effet, les dispositions qui énoncent simplement les différents objectifs que la directive vise à atteindre ne nécessitent pas de transposition¹. Par ailleurs, il est juridiquement contestable de recopier dans des textes nationaux des dispositions de directives qui se limitent à déterminer la méthode suivant laquelle la Commission européenne exerce ses compétences, comme en l'occurrence le recours à la procédure de comitologie. Le Conseil d'État considère que la disposition sous revue doit être supprimée.

Articles 8 à 10

Sans observation.

Article 11

En ce qui concerne le recours à la procédure de comitologie, le Conseil d'État renvoie à son observation faite sous l'article 7 et considère, partant, que les paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 2, doivent être supprimés.

Pour plus de clarté, le libellé du paragraphe 2 devrait commencer avec les mots « L'organisme officiel responsable ... », la partie de phrase « Dans l'attente de la décision visée au paragraphe 1^{er} et jusqu'au 31 décembre 2018, et sans préjudice des dispositions du règlement grand-ducal modifié précité du 9 janvier 2006 précité, » étant à supprimer.

Concernant la disposition sous avis, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « Communauté » par les termes « Union européenne », et de remplacer l'expression « pays tiers » par l'expression « pays tiers à l'Union européenne ».

Articles 12 à 13

Sans observation.

¹ C.J.U.E., arrêt du 30 novembre 2006, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-32/05, point 44.

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les auteurs proposent que des contrôles de toutes les parties des établissements des fournisseurs et de leurs moyens de transport où sont détenus ou utilisés des matériels de multiplication et des plantes fruitières soient possibles en l'absence d'indices graves faisant présumer une infraction. Ce faisant, les auteurs comptent faire appliquer des dispositions similaires à celles de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Or, ces dispositions ne tiennent pas compte de la jurisprudence intervenue depuis 1999² en matière de protection du domicile, qui interprète de façon plus restrictive le droit des fonctionnaires de pénétrer tant dans les locaux d'habitation que professionnels. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 novembre 2014 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique (doc. parl. n° 6646), dans lequel il avait noté que : « Le droit des fonctionnaires précités de pénétrer dans des locaux d'habitation tout comme les locaux professionnels doit être interprété restrictivement. Les conditions d'accès à ces locaux, de même que les perquisitions et saisies des documents, doivent également répondre aux principes de légalité et de proportionnalité afin de protéger les personnes contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution et être inscrites dans le texte de la loi. »

Le Conseil d'État demande dès lors de reformuler la disposition sous examen comme suit :

« ... en cas d'indices faisant présumer une infraction grave à la présente loi et à ses règlements d'exécution. »

Article 15

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État s'interroge sur les dispositions de la loi en projet qui serviront de base aux règlements grand-ducaux à adopter. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 5 tel que formulé en vertu du principe de de la légalité des incriminations et des peines consacré à l'article 14 de la Constitution. Le Conseil d'État voit deux solutions pour régler cette question. La première, qui est la plus simple, consistera à transférer dans l'article sous examen les infractions à prévoir dans les règlements grand-ducaux. La seconde, plus difficile à formaliser, consistera à opérer, pour chaque article concerné du projet de loi, un renvoi spécifique à un règlement grand-ducal et à indiquer, dans cet article, que les infractions à cette disposition et au règlement grand-ducal adopté pour son exécution seront passibles d'une sanction.³

Article 16

L'article sous revue fixe des avertissements taxés dont le montant peut varier entre 25 et 250 euros. Le Conseil d'État a du mal à comprendre l'écart entre le montant maximal de l'amende, qui selon le projet de loi s'élève à 1.000 euros, par rapport à celui de l'avertissement taxé qui, pour la même infraction,

² CEDH, arrêt *Sociétés Colas Est et autres c. France* du 16 avril 2002 (n° 37971/97).

³ Avis n° 51.661 du 17 mars 2017 sur le projet de loi concernant la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (n° doc. parl. : 6994²)

serait quatre fois moins important. Si les auteurs du projet de loi optent pour le maintien du montant maximal de l'amende à 1.000 euros, le Conseil d'État, tout en renvoyant à son observation à l'article 15, demande de diminuer l'écart entre l'amende et l'avertissement taxé. Il serait dès lors indiqué de remplacer le montant de 250 euros par celui de 1.000 euros à l'article sous revue, afin d'éviter que l'avertissement taxé soit nettement plus avantageux et moins dissuasif que la peine pouvant être prononcée par le juge en vertu de l'article 15 de la loi en projet.

Article 17

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État estime qu'il n'y pas lieu de déroger dans la matière visée par la présente loi au délai de recours de trois mois, et demande aux auteurs de renoncer au délai de recours de quarante jours.

Article 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Il est indiqué d'employer une numérotation en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il convient de renvoyer au « paragraphe 1^{er} », « paragraphe 2 » et « paragraphe 3 » au lieu de « paragraphe (1) », « paragraphe (2) » et « paragraphe (3) ».

En outre, il y a lieu d'écrire « article 1^{er}, paragraphe 2, », « article 5, paragraphe 2, », « article 9, paragraphe 1^{er}, » au lieu de « article 1 paragraphe (2) », « article 5 paragraphe (2) », « article 9 paragraphe (1) ».

La formule « de la présente loi » est superfétatoire et, partant, à omettre à la suite des termes « article ..., paragraphe ..., ».

Intitulé

Toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des actes normatifs qui contiennent des dispositions autonomes. En effet, pour le cas où une directive viendrait à être modifiée par la suite, il faudrait adapter l'intitulé de l'acte de transposition en y insérant, sinon le libellé, du moins le numéro de référence de la nouvelle directive. Étant donné que le droit de l'Union européenne ignore la méthode consistant à insérer de manière implicite le terme « modifié » à la suite de la nature de l'acte initial, toute modification de la directive citée contribuerait encore à allonger davantage l'intitulé de l'acte national.

Article 1^{er}

L'article devrait être indiqué comme suit : « **Art. 1^{er}. Champ d'application** ».

Article 2

Au point 5 et dans tout le texte qui suit, il convient d'écrire « aux lettres a), b) et c) » au lieu de « aux points a), b) et c) ».

Au point 11, il est indiqué d'écrire « ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions ».

Article 3

Au paragraphe 2 et dans tout le texte qui suit, il est indiqué d'écrire « règlement (CE) n° 1829/2003 ».

À la fin du paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « ... conformément audit règlement européen. ».

Article 4

À la lettre b), il est indiqué d'écrire « aux systèmes de multiplication utilisés ».

Article 5

Au paragraphe 3, il convient de remplacer le terme « énumère » par « détermine ». Par ailleurs, les termes placés en italique sont à omettre dans les textes normatifs.

Article 7

Au paragraphe 6, alinéa 2, il convient de remplacer le terme « énumère » par « détermine ».

Article 10

À la lettre b), il faut laisser un espace entre le mot « article » et le chiffre 12.

Article 12

L'article devrait être intitulé « **Art. 12. Inspection officielle** ».

Article 14

Aux paragraphes 1^{er} et 3, le mot « sera » est à remplacer par « est », étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Article 16

À l'avant-dernier alinéa, il faut écrire « quarante-cinq jours » et non pas « 45 jours ».

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est indiqué d'écrire « alinéa 1^{er} » à la place de « alinéa 1 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 mars 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes