

Projet de loi

**modifiant la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits
phytopharmaceutiques**

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

Par dépêche du 23 mars 2023, 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 du Développement rural.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques que la loi en projet tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État respectivement en date des 8 juin et 3 août 2023.

Considérations générales

L'exposé des motifs énonce que « le but principal du projet de loi est l'adoption de dispositions complémentaires exigées par le règlement (UE) 2017/625¹ [...]. Le règlement (UE) 2017/625 précité prévoit un socle de règles harmonisées pour prévenir, éliminer ou réduire le niveau des risques sanitaires pour les êtres humains, les animaux et les végétaux, qui peuvent surgir dans la « filière agroalimentaire ». Ces règles permettent aux citoyens de l'Union européenne de bénéficier d'un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale, et de garantir le fonctionnement du marché intérieur. Il propose également une approche plus harmonisée et cohérente des contrôles officiels ainsi que des mesures exécutoires tout au long de la chaîne agroalimentaire et renforce par ailleurs le principe des contrôles destinés à évaluer les risques ».

¹ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/ 2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/ 2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels)

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen entend modifier l'article 2 de la loi précitée du 19 décembre 2014 relatif aux autorités compétentes.

Le paragraphe 3 prévoit que les contrôles officiels sont effectués par le service de la protection des végétaux de l'Administration des services techniques de l'agriculture. Or, les contrôles officiels prévus par le règlement (UE) 2017/625 sont, aux termes de ce règlement, à effectuer par les « autorités compétentes ». La loi en projet désignant explicitement le ministre comme seule « autorité compétente », les contrôles devraient alors être effectués par le ministre. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que le ministre exerce ainsi les attributions de l'autorité compétente, « sauf les compétences conférées par la loi au service de la protection des végétaux de l'Administration des services techniques de l'agriculture ».

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen modifie l'article 4 de la loi précitée du 19 décembre 2014 relative aux autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants.

L'article 4, alinéa 7, prévoit qu'« en application de l'article 58 du règlement (CE) n° 1107/2009, un règlement grand-ducal peut préciser les modalités, critères et procédures d'autorisation de mise sur le marché et d'utilisation pour les adjuvants ». En effet, étant donné que les modalités d'autorisation des adjuvants, conformément à l'article 58, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1107/2009, n'ont pas encore été établies, les États membres peuvent continuer à appliquer des dispositions nationales en ce qui concerne les adjuvants, et ce, conformément à l'article 81, paragraphe 3, dudit règlement européen. Cependant, la disposition sous revue intervient dans une matière réservée à la loi tant par l'article 34 que par l'article 35 de la Constitution. Il est donc exclu que la loi puisse reléguer à un règlement grand-ducal la détermination des critères d'autorisation de mise sur le marché et d'utilisation pour les adjuvants, sans à tout le moins préciser les points essentiels de détermination de ces critères. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement à l'article 4, alinéa 7, dans sa teneur prévue à l'article sous examen.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous examen entend modifier l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 19 décembre 2014, qui encadre la notion d'« utilisation appropriée » des produits phytopharmaceutiques. Il précise, en ce qui concerne les substances de base, que celles-ci doivent respecter les conditions d'utilisation spécifiées dans le rapport d'examen et le règlement d'approbation visés à l'article 13 du règlement (CE) n° 1107/2009. Il n'appartient pas au législateur national de conférer une valeur normative au rapport d'examen visé à l'article 13 du règlement (CE) n° 1107/2009. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au renvoi au rapport en question pour contrariété avec le droit européen.

Articles 8 à 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous examen introduit un article 16*bis* dans la loi précitée du 19 décembre 2014 aux fins de définir les pouvoirs de contrôle des agents administratifs.

Le Conseil d'État relève que l'article sous examen, à la différence des articles des autres lois en projet en matière de contrôles officiels, ne prévoit pas de disposition quant à l'avis du deuxième expert prévu à l'article 35 du règlement (UE) 2017/625. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 35 du règlement (UE) 2017/625 est une disposition transversale s'appliquant à tous les opérateurs, et qui ne peut faire l'objet d'une application différenciée. Sa mise en œuvre se doit donc d'être uniforme au sein des textes en matière des contrôles officiels, afin de ne pas heurter le règlement européen. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, de prévoir une mise en œuvre de l'article 35 du règlement (UE) 2017/625 au texte de la loi en projet, identique à celle des autres textes et textes en projet en matière de contrôle officiels².

Article 13

L'article sous examen modifie l'article 17 de la loi précitée du 19 décembre 2014 relatif aux taxes.

Le paragraphe 1^{er} vise les taxes à verser en contrepartie des demandes d'autorisation conformément à l'article 74 du règlement (CE) n° 1107/2009.

Le paragraphe 2, tel que libellé, entend fixer le montant des taxes « visées au paragraphe 1^{er} », à savoir les taxes pour demandes d'autorisation, conformément aux dispositions des articles 79, 81 et 82 du règlement (UE) 2017/625. Or, les articles 79, 81 et 82 du règlement (UE) 2017/625 concernent les taxes en relation avec la réalisation des contrôles officiels. Le renvoi erroné au « paragraphe 1^{er} » est donc à corriger, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

² Loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles.

Article 14

L'article sous examen modifie l'article 18 de la loi précitée du 19 décembre 2014 relatif aux contrôles de police judiciaire.

Le paragraphe 3 prévoit que le programme, la durée ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État souhaiterait attirer l'attention des auteurs sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi³. Les règlements grand-ducaux pris dans une matière réservée ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les éléments essentiels de la matière, parmi lesquels figurent notamment les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et de réussite à ladite formation. En ce qui concerne précisément l'article sous examen, le Conseil d'État demande ainsi, sous peine d'opposition formelle, que soient inscrits, au niveau de la loi en projet, la durée, le volume ainsi que les conditions de réussite de la formation, l'objet et le contenu de la formation concernée figurant déjà à suffisance à la disposition sous examen.

Article 15

L'article sous examen modifie l'article 19 de la loi précitée du 19 décembre 2014 relatif aux mesures administratives.

Le Conseil d'État donne à considérer que tant la loi du 26 avril 2022 relative aux contrôles officiels des produits agricoles que le projet de loi relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aux matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires⁴ s'en tiennent au délai de trois mois pour l'introduction du recours en réformation. Dans un souci de parallélisme, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir

³ Avis du Conseil d'État du 24 octobre 2023 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant : 1° les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage du personnel militaire de carrière et des candidats officiers ; 2° les modalités d'organisation de la formation militaire théorique et pratique pendant le stage du personnel militaire de carrière ; 3° les conditions et modalités des examens de promotion des catégories de traitement B et C, sous-groupes militaires et sous-groupes à attributions particulières, de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police » ; et abrogeant : 1° le règlement grand-ducal du 14 avril 1969 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 décembre 1967 déterminant les services luxembourgeois dans lesquels les officiers et sous-officiers de carrière de l'Armée peuvent être employés par ordre du Gouvernement ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de l'Armée proprement dite ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 29 décembre 1972 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des sous-officiers de carrière de la musique militaire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 27 août 1997 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des caporaux de carrière de l'Armée proprement dite ; 5° le règlement grand-ducal du 14 mai 2002 concernant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des infirmiers diplômés de l'Armée luxembourgeoise ; 6° le règlement grand-ducal modifié du 25 janvier 2011 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement des officiers de l'Armée ; 7° le règlement grand-ducal du 16 février 2012 fixant les conditions de recrutement, de formation et d'avancement de l'officier, chef de la musique militaire (61.644, page(s) 2) ; avis du Conseil d'État du 23 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Autorité nationale de concurrence (n° CE 61.562), avis du Conseil d'État du 24 janvier 2024 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive au statut de fonctionnaire de l'État ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Office national de l'enfance (n° CE 61.523).

⁴ Doc. parl. n° 8156.

pour l'ensemble de la matière des contrôles officiels à ce délai pour l'introduction du recours en réformation.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, le renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la loi, est erroné. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, de procéder au renvoi à la disposition adéquate.

Le paragraphe 1^{er}, point 11^o, entend sanctionner le non-respect des dispositions de l'article 20, paragraphe 1^{er}, à savoir le non-respect des dispositions pénalement sanctionnées. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi dédoublent la sanction pénale prévue à l'article 20 d'une sanction administrative, le dispositif sous revue contrevient au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement et exige que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale.

Article 17

L'article sous examen entend modifier l'article 20 relatif aux sanctions pénales.

Le point 15^o entend sanctionner pénalement la mise sur le marché de semences traitées en violation d'une décision du ministre, alors que ce même agissement se trouve sanctionné de manière administrative, au nouvel article 19*bis*, paragraphe 1^{er}, point 2^o. Un tel procédé contrevient au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement et exige que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale. De plus, le renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la loi, pour viser la décision ministérielle est erroné. Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, de procéder à l'incrimination par un renvoi à la disposition pertinente.

En ce qui concerne le système de sanctions, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre des dispositions européennes suppose la mise en place d'un système de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Le législateur national a fait le choix de décliner la mise en œuvre de la réglementation européenne en matière de contrôles officiels en autant de textes que de domaines concernés par la réglementation européenne en question. Il en résulte que les sanctions mises en place diffèrent suivant les textes de loi en projet et les domaines qu'ils entendent régir. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ces différences en raison de la spécificité propre à chaque domaine.

Article 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'y a pas lieu de faire figurer des parties de texte en caractères italiques.

En ce qui concerne la numérotation des articles de l'acte modificatif en projet sous avis, il y a lieu d'ajouter systématiquement un point après la forme abrégée « Art » et après l'indication du numéro d'article, pour écrire « **Art. 5.** », « **Art. 6.** », « **Art. 7.** », « **Art. 9.** » et « **Art. 18.** ».

Lorsqu'un règlement européen a fait l'objet de modifications, les termes « , tel que modifié » sont à insérer après la citation de son intitulé complet.

Le terme « n° » est à faire suivre d'une espace insécable.

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 ».

Article 1^{er}

Lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article, il est indiqué de les regrouper sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° », ... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière. Au vu de ce qui précède, l'article 2 du projet sous revue est à reprendre en tant que point 3° nouveau et les articles suivants sont à renumérotter en conséquence.

Au point 2°, au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, à ajouter, il y a lieu d'écrire « dans l'Union européenne ».

Au point 2°, au paragraphe 1^{er}, point 2°, à ajouter, il y a lieu d'omettre le terme « n° » pour désigner le « règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), tel que modifié », étant donné que le terme « n° » ne figure pas à l'intitulé tel que publié officiellement du règlement européen en question. Cette observation vaut également pour la forme abrégée désignant le règlement européen en question, de sorte que le dispositif est à adapter en conséquence.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer les termes « , de la même loi, » après les termes « article 2 ».

Au paragraphe 1^{er}, il convient de viser le « membre du Gouvernement ayant respectivement l'Agriculture et la Viticulture dans ses attributions ». Il y a lieu d'écrire « ci-après désigné « ministre », étant donné que le terme « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. De plus, il y a lieu de renvoyer à « article 1^{er}, paragraphe 2, lettre h₂ » du règlement européen en question.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi, » après les termes « alinéa 3, ».

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Après l'article 4 de la même loi, sont insérés les articles *4bis*, *4ter* et *4quater* nouveaux, libellés comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 12 et 16, phrases liminaires.

À l'article *4ter*, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de renvoyer à « l'article 10, paragraphe 2₂ du règlement (UE) ~~n°~~ 2017/625 » en séparant chacun des éléments par une virgule. De plus, il convient d'avoir recours à l'intitulé de citation pour désigner la « loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ».

À l'article *4quater*, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 1^{er}, et demandé de remplacer les termes « règlement (CE) n° 2017/625 » par les termes « règlement (UE) ~~n°~~ 2017/625 ».

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « de la même loi ». Par ailleurs, le terme « remplacé » est à accorder correctement au genre masculin.

À l'alinéa 3 nouveau, les termes « l'article du 13 » sont à remplacer par les termes « l'article 13 du ».

Article 8 (9 selon le Conseil d'État)

Après les termes « alinéa 2 », il convient d'ajouter une virgule.

Article 9 (10 selon le Conseil d'État)

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des

différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc.

Au point 3°, il est donc demandé de renuméroter le paragraphe issu de la subdivision du paragraphe 1^{er} en paragraphe 1^{er}*bis*. La numérotation des paragraphes subséquents visés aux points 4° à 8° est dès lors à maintenir. En procédant ainsi, les renvois sont à adapter le cas échéant en conséquence.

Au point 3°, au point 6°, la référence à la « loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles » est à remplacer par une référence à la « loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles », qui l'a remplacée.

Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Admistration des douanes et accises ».

Au paragraphe 7, alinéa 2, à remplacer, il y a lieu de renvoyer à « l'article 33, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale », et non pas à « l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « les agents visés au paragraphe 1^{er} » avec les lettres « er » en exposant.

Au paragraphe 9, alinéa 1^{er}, à remplacer, les termes « point 6 du paragraphe précédent » sont à remplacer par les termes « au paragraphe 8, point 6° ». À l'alinéa 2, lettre a), il faut écrire le terme « conseil » avec une lettre initiale minuscule.

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, point 4° à remplacer, il convient d'écrire « Union européenne ».

Au paragraphe 4, dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer la formule suivante :

« Les mesures prévues au paragraphe 1^{er} sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, point 9°, à insérer, les lettres « er » sont à insérer en exposant et il y a lieu de remplacer les termes « b) » par les termes « lettre b) ».

Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, à modifier, le renvoi à « l'article 4, paragraphe 2 » est erroné et à remplacer par un renvoi à « l'article 4, alinéa 2, ».

Au paragraphe 1^{er}, point 22°, à insérer, les lettres « er » sont à insérer en exposant et il y a lieu de remplacer les termes « b) » par les termes « lettre b) ».

Formule de promulgation

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Christophe Schiltz