

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(27 avril 2021)

Par dépêche du 29 septembre 2020, 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.

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 de commerce et de l'Union luxembourgeoise des consommateurs ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches des 27 novembre et 16 décembre 2020. Ceux de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches des 2 février et 17 mars 2021.

Un avis commun du Mouvement écologique et des « Lëtzebuerger Landjugend a Jongbaueren » est parvenu au Conseil d'État le 25 janvier 2021.

Une entrevue avec les représentants du Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural a eu lieu en date du 23 mars 2021.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis tend à introduire un agrément pour les systèmes de qualité ou de certification de produits agricoles. De nombreux labels luxembourgeois ou étrangers existent actuellement déjà sur le marché, mais les exigences d'obtention de ces labels sont très variables. Face à une multitude de labels, le consommateur est souvent dépassé et il est difficile pour lui de faire un choix éclairé lors de l'achat de ces produits.

L'objectif de ce projet de loi est de protéger la bonne foi des consommateurs et de fournir aux producteurs des outils concrets permettant d'identifier et de mieux promouvoir les produits ayant des caractéristiques spécifiques.

Un projet de loi antérieur avait été retiré face à la nécessité de l'adapter aux exigences découlant du droit de l'Union européenne et de la Constitution luxembourgeoise. Il peut être relevé que la loi en projet s'inspire néanmoins du projet initial retiré, hormis plusieurs adaptations telles que la redéfinition de la notion de « région » ou le remplacement du système d'étoiles par un logo unique.

La loi en projet entend substituer l'agrément de systèmes de qualité ou de certification des produits agricoles à la pluralité de marques nationales, par l'abrogation de la loi qui leur sert de base, la loi du 2 juillet 1932 concernant la standardisation des produits agricoles et horticoles et la création d'une marque nationale.

Il est relevé que le dispositif proposé devra remplir les conditions prévues à l'article 20, paragraphe 2, lettre b)¹, 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.

Les producteurs de produits agricoles participants pourront bénéficier, outre l'apposition sur leurs produits du logo d'agrément, de certaines aides prévues par le projet de règlement grand-ducal 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 rurales².

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue, dont l'intitulé annonce de manière erronée qu'il détermine le champ d'application de la loi en projet sous avis, est dénué de plus-value normative et peut dès lors être supprimé.

Article 2

L'article sous examen prévoit des définitions pour les besoins de la loi en projet sous avis.

Dans la mesure où la notion de « boissons spiritueuses » n'est ultérieurement citée qu'au paragraphe 5 de l'article sous revue, il convient d'omettre le paragraphe 2 et de préciser la notion au paragraphe 5.

Au paragraphe 5, il y a lieu de spécifier qu'il s'agit de l'annexe I du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹ « b) les systèmes de qualité, y compris les systèmes de certification des exploitations agricoles, applicables aux produits agricoles, dont les États membres reconnaissent qu'ils respectent les critères suivants :

i) la spécificité du produit final relevant desdits systèmes de qualité doit découler d'une obligation claire afin de garantir :

- les caractéristiques spécifiques du produit, ou
- les méthodes d'exploitation ou de production spécifiques ; ou
- l'obtention d'un produit final dont la qualité va largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits en ce qui concerne la santé publique, animale ou végétale, le bien-être des animaux ou la protection de l'environnement ;

ii) le système de qualité doit être ouvert à tous les producteurs ;

iii) les produits finaux relevant du système de qualité concerné doivent répondre à un cahier des charges contraignant dont le respect doit être vérifié par les autorités publiques ou par un organisme d'inspection indépendant ;

iv) le système de qualité doit être transparent et assurer une traçabilité complète des produits agricoles ; »

² CE n° 60.381.

Le paragraphe 6 définit la notion de « région ». Il est à noter que le projet de loi, dans sa teneur précédente, avait adopté une conception plus restrictive de cette notion en l'entendant comme la « Grande Région », définition toutefois rejetée par le Conseil d'État dans son avis n° 52.356 du 30 mars 2018 sur le projet de loi relatif à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles³ pour des raisons de sécurité juridique. Les auteurs ont tenu compte des observations du Conseil d'État et proposent une nouvelle définition qui a le mérite de la précision en ce qu'elle prévoit que constitue une région un rayon de 250 kilomètres « autour du siège social du groupement ». La loi en projet ne prévoit pas que ce dernier doive se trouver sur le territoire du Grand-Duché. Le Conseil d'État note que cette définition a donc pour conséquence que le produit peut remplir les critères prévus à l'article 4, paragraphe 3, pour le pilier « Régional - Equitable », tout en étant originaire de n'importe quel État membre de l'Union européenne, ceci afin de rendre la législation nationale conforme à l'article 20, paragraphe 2, lettre b), point ii), du règlement (UE) n° 702/2014 précité, ainsi qu'aux exigences découlant de la liberté de circulation des marchandises protégée notamment par l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

Dans son avis précité du 30 mars 2018, le Conseil d'État avait résumé le mécanisme établi comme suit : « 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. » Ce même raisonnement est appliqué dans le projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État réitère son observation émise dans ce même avis, visant le point 2°, inchangé dans le projet de loi sous avis : « 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 ». »

Au paragraphe 1^{er}, point 14°, la loi en projet mentionne des « organismes certificateurs, agréés par le ministre » en charge de vérifier le respect des obligations découlant du cahier des charges.

La référence antérieure à l'accréditation selon la norme européenne EN 45011 a été supprimée et remplacée par un système d'agrément par le ministre, dont ni les conditions, ni les procédures ne sont prévues par la loi en projet sous avis. Un tel régime d'agrément constitue une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Dans une telle matière réservée à la loi, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels du régime d'agrément en cause.⁴ L'accréditation selon la norme européenne préalablement prévue avait conféré un cadre à l'agrément en tant qu'élément essentiel devant figurer dans

³ Doc. parl. n° 7170⁴.

⁴Avis du Conseil d'État n° 52.692 du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi sur les forêts (doc. parl. n° 7255⁵).

la loi. En effet, étant donné que cette norme oblige le ministre, le Conseil d'État n'avait pas suggéré aux auteurs la suppression de cette référence, mais souhaitait simplement attirer leur attention sur le fait qu'à défaut de publication officielle dans les formes prévues par l'article 112 de la Constitution, la norme risque d'être inopposable aux administrés en cas de violation de celle-ci. Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen ; cette opposition formelle pourrait être levée par un remplacement du régime d'agrément des organismes certificateurs par une référence à l'accréditation de ces derniers selon la norme européenne EN 45011.

Il est, par ailleurs, relevé que les organismes devront nécessairement satisfaire aux exigences d'indépendance découlant de l'article 20, paragraphe 2, lettre b, point iii), du règlement (UE) n° 702/2014 précité, 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 ».

Article 4

Dans son avis précité du 30 mars 2018, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle sur le fondement des articles 99 et 103 de la Constitution, l'intégration des critères techniques, auparavant prévus dans le 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 agricoles⁵. La loi en projet tient compte de cette critique, en prévoyant ces critères à l'article sous revue.

Au paragraphe 4, point 3°, alinéa 2, il est renvoyé à un « programme de mesure établi conformément à l'article 44 (10) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relatif à l'eau ». Or l'article 44 de ladite loi ne comporte pas de paragraphe 10 depuis la loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui avait remplacé l'article 44 initial comportant un point 10 par un nouvel article 44. Il est donc demandé aux auteurs de redresser ce renvoi.

Article 5

Sans observation.

Article 6

À la première phrase, le Conseil d'État demande aux auteurs de prévoir que le logo d'agrément peut être utilisé dans le cadre de la promotion des produits relevant d'un système de qualité ou de certification. En effet, contrairement à la formulation retenue à l'article sous revue selon laquelle il peut être recouru au logo pour « la promotion des produits agricoles qui bénéficient d'un agrément », ce dernier vise le système en cause, et non le produit. Il est par ailleurs relevé que le logo proposé ne semble pas refléter cette logique, les produits assortis du logo n'ayant pas été « agréés » par l'État luxembourgeois.

⁵ Voir avis n° 52.358 du Conseil d'État du 30 mars 2018 sur le 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 agricoles.

Article 7

L'article sous revue décrit la procédure d'obtention d'un agrément.

Le paragraphe 3 prévoit que « [l']agrément est accordé pour une durée de cinq ans et est renouvelable pour une période de même durée », tandis que le projet initial prévoyait une possibilité de renouvellement pour « des périodes » de cinq ans. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se limiter à indiquer que l'agrément est valable pour une durée de cinq ans, le caractère renouvelable étant sous-entendu.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Afin de satisfaire aux exigences découlant de l'article 20, paragraphe 2, lettre b, point iii), du règlement (UE) n° 702/2014 précité, l'article sous revue entend instituer des contrôles par des « personnes désignées par le ministre ».

Le Conseil d'État s'interroge qui sont ces « personnes ». Aucune explication n'est fournie à cet égard par le commentaire de l'article. À son article 3, paragraphe 1^{er}, point 14^o, la loi en projet mentionne par ailleurs des « organismes certificateurs, agréés par le ministre », notion reprise au paragraphe 3 de l'article sous revue. Il est renvoyé à cet égard aux développements à l'endroit de cet article.

Le Conseil d'État demande dès lors à ce que la notion de « personnes désignées par le ministre » soit précisée dans le texte.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Annexe

Est prévu un logo qui est susceptible de se lire « Agréé par l'État Luxembourg ». Le Conseil d'État se pose la question de savoir si ce libellé est opportun. Il est renvoyé à cet égard aux observations à l'endroit de l'article 6.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne la subdivision des articles du dispositif, il est signalé que pour caractériser des énumérations sont utilisées les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...) à nouveau subdivisées, le cas échéant, par des chiffres romains minuscules. 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. Dans cette hypothèse, les renvois à

l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Enfin, dans le cadre d'une énumération, il n'est pas de mise de faire figurer le terme « et » à l'avant-dernier élément, car superfétatoire.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il convient d'omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit.

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

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 ».

Intitulé

Comme à l'accoutumée, il est suggéré d'écrire « Projet de loi relative à l'agrément d'un système de qualité ou de certification des produits agricoles ».

Article 2

L'article relatif à l'introduction de définitions est à présenter de la manière suivante :

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

1° « ... » : ... ;

2° « ... » : ... ;

3° « ... » : ... ;

[...]. »

Au point 2, le Conseil d'État soulève que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) n° 110/2008 ».

Au point 3, il peut être fait abstraction du terme « dénommé » après le terme « ci-après », ceci à deux reprises. Par ailleurs, à des fins de cohérence, et puisque l'acte est ainsi cité à l'article 4, paragraphe 2, point 10°, de la loi en projet, il y a lieu d'ajouter *in fine* de l'article 3, point 3, les termes « ci-après « règlement (UE) n° 1151/2012 » ».

Au point 6, il faut écrire « kilomètres » en toutes lettres.

Article 4

Au paragraphe 3, point 1°, le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Au paragraphe 4, point 3°, il est noté que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Il y a dès lors lieu de se référer à la « loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ». Cette observation vaut également pour le reste du dispositif.

Au paragraphe 4, point 3°, alinéa 2, deuxième phrase, il faut écrire « à l'article 44, paragraphe 10, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

Article 5

Il est relevé que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Article 9

Au paragraphe 4, il convient d'insérer un exposant « ° » derrière le numéro 13.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 avril 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz