

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères

Avis du Conseil d'État

(24 avril 2018)

Par dépêche du 19 décembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte de la directive d'exécution (UE) 2016/2109 de la Commission du 1^{er} décembre 2016 modifiant la directive 66/401/CEE du Conseil en ce qui concerne l'inclusion de nouvelles espèces et le nom botanique de l'espèce *Lolium x boucheanum* Kunth ainsi qu'un tableau de correspondance.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 et 22 février 2018.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le texte sous avis poursuit quatre objectifs :

1. transposer la directive d'exécution (UE) 2016/2109 ;
2. abroger le règlement grand-ducal modifié du 24 octobre 2002 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification de semences de plantes fourragères ;
3. proposer une version coordonnée de la réglementation actuelle en la matière en la rendant plus lisible et accessible ; et
4. rectifier certaines erreurs matérielles qui se sont introduites dans l'ancien texte réglementaire.

L'intitulé du texte sous avis n'indique pas qu'il entend abroger le règlement grand-ducal précité du 24 octobre 2002. À lire les dispositions finales du texte soumis au Conseil d'État pour avis, il semble que c'est le seul texte, pris en exécution de la loi du 18 mars 2008 sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques que les auteurs entendent abroger. Comme les auteurs ne fournissent cependant pas de version coordonnée du texte à abroger, en y indiquant les erreurs redressées, ou encore les adaptations textuelles proposées, le tableau de concordance versée au dossier par les auteurs n'est partant d'aucune utilité.

Le Conseil d'État tient à rappeler, d'abord, qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, le travail agricole et la liberté du

commerce sont garantis et qu'il est réservé à la seule loi formelle d'y apporter des restrictions. Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. En l'occurrence, la loi précitée du 18 mars 2008 ne fournit pas la base légale suffisante pour l'adoption des mesures envisagées et le règlement grand-ducal sous avis encourt dès lors la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 2 février 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le texte sous avis renvoie sous les articles 2, 3, 4, 11, 13, 14, 19, 20, 24, 30, 31, 32, 35, 41 et 49 à l'adoption de futurs règlements grand-ducaux. D'un point de vue formel, non seulement cette approche ne fait pas correspondre le texte soumis au troisième objectif recherché par les auteurs, à savoir celui de présenter une version coordonnée de la réglementation existante en rendant ainsi le texte plus accessible au lecteur, mais en plus, les auteurs du texte donnent l'impression de considérer le texte sous avis comme une loi, prévoyant pour certains points le recours à des règlements d'exécution. À titre d'exemple, le Conseil d'État renvoie au règlement grand-ducal prévu dans la dernière phrase de l'article 2 du texte sous avis. Or, ce dernier est précisément un texte d'exécution de la loi précitée du 18 mars 2008 et devrait comme tel contenir toutes les dispositions auxquelles il est renvoyé dans les règlements grand-ducaux référencés.

Ensuite, à plusieurs reprises, le texte sous avis renvoie à des « annexes ». Or, le dossier fourni au Conseil d'État ne comprend aucune annexe.

Aussi, le Conseil d'État estime-t-il dès à présent que l'article 41 du texte sous avis ne trouve pas de base légale dans la loi de base. En effet, l'article 41 prévoit le paiement d'une taxe d'inscription et d'une taxe de plombage et d'étiquetage à verser à l'Administration des services techniques de l'agriculture, tandis que l'article 10 de la loi de base ne prévoit ni une taxe de plombage ni une taxe d'étiquetage. En conséquence, cette disposition encourt la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Dans les conditions données et en l'état des informations fournies, le Conseil d'État se dispense de l'examen des articles.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État tient à souligner que le groupement usuel d'articles se fait en chapitres et les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets et se terminent sans points finaux. Par ailleurs, lorsqu'il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. De ce qui précède, il convient de subdiviser le règlement en projet comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Commercialisation des semences de plantes fourragères

[...]

Chapitre 2 – Dispositions particulières concernant les mélanges à base de semences de plantes fourragères

[...]

Chapitre 3 – Production, contrôle et certification des semences de plantes fourragères

[...]

Chapitre 4 – Dispositions particulières concernant des semences de plantes fourragères selon le système de l'OCDE

[...]

Chapitre 5 – Dispositions finales

[...] ».

Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3),... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...). 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 opérées à l'occasion de modifications ultérieures. 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. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La référence à une loi ou à un règlement grand-ducal à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il s'est référé. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » ou « règlement précité du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer à travers tout le texte en projet, le terme « précité » ou « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. En procédant de cette manière, il y a lieu d'omettre le terme « modifié » ou « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. S'y ajoute que les différents éléments visés sont à séparer à l'aide de virgules. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ». Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « paragraphe 1^{er} » et lorsqu'on se réfère à des lettres alphabétiques dans le cadre d'énumérations, il convient de renvoyer à titre d'exemple à la « lettre a) » et non pas au « point a) ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « du présent article ». Ces termes sont à omettre, car superfétatoires.

Il y a lieu d'éviter l'emploi des points-virgules pour marquer la fin d'une disposition. Les points-virgules sont à remplacer par un point final, suivi d'une lettre majuscule.

Si par le terme « Communauté » les auteurs entendent viser la « Communauté européenne », le Conseil d'État signale qu'en vertu de l'article 2 du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté » est remplacée par celle d'« Union européenne ». Partant, il convient de procéder aux adaptations nécessaires aux endroits pertinents du dispositif.

Il y a lieu de remplacer les guillemets anglais (“ ”) par des guillemets français (« »).

Il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

Il faut écrire « pour cent » en toutes lettres.

Il convient d'écrire en toutes lettres les unités de mesure, telles que les unités de superficie ou de poids. Par exemple, il y a lieu d'écrire « hectare » et « kilogramme ».

Il y a lieu d'écrire « euros » et non pas « EURO » ou « Euros ».

Les sigles et les acronymes s'écrivent sans points abrégatifs. Dès lors, il y a lieu d'écrire « OCDE ».

Le Conseil d'État constate que les annexes du règlement en projet sous avis font défaut au dossier lui soumis.

Préambule

Au premier visa, il faut omettre le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 18 mars 2008 sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques, étant donné que celle-ci n'a pas fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au troisième visa, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut lire « directive d'exécution (UE) 2016/2109 de la Commission du 1^{er} décembre 2016 modifiant la directive 66/401/CEE du Conseil en ce qui concerne l'inclusion de nouvelles espèces et le nom botanique de l'espèce *Lolium x boucheanum* Kunth ».

Le quatrième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis au dispositif.

Article 3

Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs du projet sous avis sur le fait qu'il n'est pas indiqué de reprendre un nombre trop important de dispositions sous un seul article, et ce même lorsque ces dispositions ont un rapport direct entre elles. Dans un souci de lisibilité, il est dès lors suggéré de scinder l'article sous avis de façon à attribuer à chaque paragraphe un article distinct. Par ailleurs, toujours dans un souci d'assurer la lisibilité du dispositif, et au vu de la longueur et de la technicité du dispositif, le Conseil d'État préconise de reprendre sous des annexes les définitions comprenant des listes techniques. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Les définitions sont énumérées chacune sous un numéro distinct. Elles se suivent dans leur ordre logique, ou, lorsqu'elles sont nombreuses, dans leur ordre alphabétique.

Partant, suite aux observations qui précèdent, le Conseil d'État recommande de reprendre les dispositions de chacun des trois paragraphes sous des articles distincts et d'adopter la structure telle qu'énoncée ci-après :

« **Art. 3.** Au sens du présent règlement, on entend par :

1° « Plantes fourragères » : les plantes des genres et espèces suivants :

- a) *Poaceae (Gramineae)*, dont la liste figure à l'annexe X ;
- b) *Fabaceae (Leguminosae)*, dont la liste figure à l'annexe X ;
- c) Autres espèces, dont la liste figure à l'annexe X.

2° « Semences de base » : [...]

3° « Semences certifiées » : [...]

4° « Semences certifiées, première génération [...] » : [...]

5° « Semences certifiées seconde génération [...] » : [...]

6° « Semences commerciales, les semences » : [...]

7° « Petits emballages CE A » : [...]

8° « Petits emballages CE B » : [...].

Art. 4. Lorsque l'examen sous contrôle officiel [...] :

1° Inspection sur pied ;

[...].

Art. 5. Les différents types de variétés [...]. »

Article 4 (6 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, dans un souci de lisibilité, il est préconisé de reprendre sous une annexe la liste des semences visées par la disposition en projet.

Article 6

Le Conseil d'État observe que la disposition sous examen aurait mieux sa place à l'endroit de l'article consacré aux définitions (article 3 selon le Conseil d'État). Par ailleurs, la disposition sous examen se réfère à

la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants, abrogée par la loi du 18 mars 2008 sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques. Le texte est à adapter en conséquence.

Article 15 (16 selon le Conseil d'État)

Les semences sont à désigner en ayant recours à l'article défini, pour lire :

« Les semences de base, les semences certifiées et les semences commerciales [...] ». Il est préférable de faire référence aux « dispositions des articles 18, 19 ou 20 » plutôt qu'aux dispositions des articles 18, 19, 20, selon le cas ».

Article 16 (17 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 3, les termes « au moins » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 18 (19 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de faire référence aux emballages « de semences » et non aux emballages « des semences ». Par ailleurs, dans un souci de lisibilité, il est proposé de rédiger le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Les emballages de semences de base, de semences certifiées et de semences commerciales qui pour ces deux dernières catégories ne se présentent pas sous forme de petits emballages CE B, sont fermés officiellement ou sous contrôle officiel de façon à ne pouvoir être ouverts sans détérioration du système de fermeture et sans traces de manipulation de l'étiquette officielle prévue à l'article 19 ni de l'emballage. »

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les termes « Afin d'assurer la fermeture, » et « au moins » sont à omettre car superfétatoires. Par ailleurs, les termes « dans celui-ci » et « de l'étiquette » sont à inverser. Partant, il y a lieu de lire :

« ~~Afin d'assurer la fermeture,~~ Le système de fermeture comporte au moins soit l'incorporation de l'étiquette officielle dans celui-ci, soit l'apposition d'un scellé officiel. »

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, l'indication selon laquelle « les mesures prévues au deuxième alinéa ne sont pas indispensables » ne permettent pas de définir clairement le caractère obligatoire ou non des mesures en question et ne répondent pas aux exigences de précision des normes juridiques. Il s'ensuit que la disposition en question est à reformuler.

Article 19 (20 selon le Conseil d'État)

Il convient de faire référence aux emballages « de semences » et non aux emballages « des semences ».

Article 20 (21 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Par dérogation aux articles 15, 18 et 19, ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, à l'alinéa 2, il convient de remplacer le terme « déterminera » par le terme « détermine ».

Toujours au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu d'écrire « de la décision de la Commission, du 9 septembre 1994, prévoyant l'organisation d'une expérience provisoire concernant la vente de semences en vrac au consommateur final (94/650/CE) s'appliquent. »

Article 23 (24 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire : « Les articles 15, 18 et 19, du présent règlement [...]. »

Article 32 (33 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date d'un règlement grand-ducal si celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, à l'alinéa 1^{er}, il convient de faire référence au « règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2000 concernant la commercialisation des semences de légumes » et au « règlement grand-ducal modifié du 7 juin 2000 concernant la commercialisation des semences de betteraves », étant donné que ceux-ci ont déjà fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur.

En outre, le Conseil d'État se doit de constater que les références au règlement grand-ducal du 7 juin 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre et au règlement grand-ducal du 7 juin 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de céréales sont erronées. Les règlements précités portent la date du 9 juin 2000. Nonobstant ce qui précède, le Conseil d'État signale aux auteurs que :

- le règlement grand-ducal du 9 juin 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre a été abrogé par le règlement grand-ducal modifié du 15 mars 2016 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre,
- le règlement grand-ducal du 9 juin 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de céréales a été abrogé par le règlement grand-ducal modifié du 27 février 2014 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de céréales, et
- le règlement grand-ducal du 26 juillet 2000 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes oléagineuses et à fibres a été abrogé par le règlement grand-ducal modifié du 28 novembre 2003 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes oléagineuses et à fibres. Le texte est à adapter en conséquence.

Article 33 (34 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « [...] conformément aux dispositions des articles 15, 18 et 19, du présent règlement [...] ».

Article 34 (35 selon le Conseil d'État)

Il convient de scinder le paragraphe 3 en deux phrases distinctes pour lire :

« Les mélanges sont effectués sous la surveillance d'un représentant de l'Administration des services techniques de l'agriculture. Sous réserve des dispositions de l'article 20 concernant les petits emballages CE B, la fermeture et le marquage officiels des emballages sont effectués par la même administration. »

Article 44 (45 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 5, troisième tiret, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

À l'alinéa 6, il convient de remplacer les termes « Sur le vu de ces constatations » par ceux de « Au vu de ces constatations ».

Article 50 (51 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire « Union européenne » avec une lettre « e » minuscule.

Il y a lieu de noter que l'adverbe « ci-après », est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 53

Le texte sous avis retient que les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies conformément à celles prévues à l'article 16 de loi précitée du 18 mars 2008. Or, cet article porte sur la recherche et la constatation des infractions à ladite loi et c'est l'article 17 qui prévoit les sanctions y relatives. Il convient dès lors de redresser le renvoi à l'article en question dans le texte sous avis.

Article 55 (56 selon le Conseil d'État)

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement dont question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 avril 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes