CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.267

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

(19 décembre 2020)

Par dépêche du 12 juin 2020, 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 du Développement rural.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la directive d'exécution (UE) 2020/177 de la Commission du 11 février 2020 modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/55/CE, 2002/56/CE et 2002/57/CE du Conseil, les directives 93/49/CEE et 93/61/CEE ainsi que les directives d'exécution 2014/21/UE et 2014/98/UE de la Commission en ce qui concerne les organismes nuisibles aux végétaux présents sur les semences et autres matériels de reproduction des végétaux, ainsi que le texte consolidé du règlement grand-ducal modifié du 1er juin 2018 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères que le règlement en projet vise à abroger.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 juillet et 6 octobre 2020.

Considérations générales

Le règlement sous avis poursuit cinq objectifs :

- transposer la directive d'exécution (UE) 2020/177 de la Commission du 11 février 2020 modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/55/CE, 2002/56/CE et 2002/57/CE du Conseil, les directives 93/49/CEE et 93/61/CEE ainsi que les directives d'exécution 2014/21/UE et 2014/98/UE de la Commission en ce qui concerne les organismes nuisibles aux végétaux présents sur les semences et autres matériels de reproduction des végétaux ;
- modifier la norme concernant la présence de folle avoine dans une culture de semences de graminées pour semences certifiées ;
- mettre à jour le nom du virus de la mosaïque de la féverole ;
- abroger le règlement grand-ducal modifié du 1er juin 2018 fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification de semences de plantes fourragères ;
- corriger certaines erreurs d'ordre rédactionnel concernant des noms botaniques.

Le Conseil d'État regrette l'absence de tableau de juxtaposition des articles par rapport aux textes destinés à être transposés, ce qui pourtant aurait le mérite d'améliorer le contrôle des mesures proposées par rapport à leur base légale.

En remplaçant le règlement grand-ducal précité du 1er juin 2018, le règlement grand-ducal en projet ne se limite pas, contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, à transposer les dispositions de la directive d'exécution (UE) 2020/177, mais se borne, en réalité, à reproduire les dispositions de la directive 66/401/CEE du Conseil du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères dans sa teneur résultant de ses directives modificatives successives, dont en dernier lieu la directive d'exécution (UE) 2020/177.

Les auteurs indiquent comme base légale du texte sous avis 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. Or, comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé dans son avis du 24 avril 2018, dans le cadre du projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères[1], le travail agricole et la liberté du commerce sont, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, 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.[2] Étant donné que la loi précitée du 18 mars 2008 ne fournit pas de base légale suffisante pour l'adoption des mesures envisagées, le règlement grand-ducal sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son avis précité du 24 avril 2018.

Dans les conditions données, le Conseil d'État se dispense de l'examen des articles quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il est à observer que le règlement sous avis reprend l'intégralité du dispositif et des annexes du règlement grand-ducal précité du 1er juin 2018 qu'il entend abroger, hormis la correction d'une erreur rédactionnelle à l'article 30, ainsi que des modifications mineures des annexes III et IV de ce

[1] Voir l'avis nº 52.601 du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères, p. 1 et suivant. Dans le même sens, voir l'avis n°51.291 du Conseil d'État du 2 février 2016 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des plants de pommes de terre.

[2] À cet égard, voir Cour constitutionnelle, arrêt n° 00148 du 5 juillet 2019, Mém. A n° 491 du 12 juillet 2019.

règlement. Le Conseil d'État s'interroge sur le choix des auteurs de procéder à une abrogation du règlement grand-ducal précité du 1er juin 2018, plutôt que de procéder par une simple modification.

Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …), 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 (i), ii), iii), iv)), sont utilisées pour caractériser des énumérations.

Une énumération doit être précédée d'un deux-points. Chaque élément d'une énumération doit se finir par un point-virgule, sauf le dernier qui ne se termine pas un point.

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.

Il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. Mieux vaut recourir à la rédaction de deux phrases distinctes séparées par un point final.

Article 2

Le paragraphe 2, point 1°, est à terminer par un point-virgule.

Article 3

Il convient de supprimer l'indication du paragraphe 1er, en supprimant « (1) ».

Au point 2°, il convient de subdiviser l'article de la manière suivante :

« 2° « Semences de base » :
a) Semences de variétés sélectionnées, ~~:~~ les semences~~,~~ :
i) « … » ;
ii) « … » ;
iii) « … » ; ~~et~~
iv) « … » ;
b) Semences de variétés de pays ou locales, ~~:~~ les semences~~,~~ :
i) « … » ;
ii) « … » ;
iii) « … » ; ~~et~~
iv) « … » ~~;~~
[…] ».

Au point 5°, il convient d'ajouter une virgule après les termes « semences certifiées de la seconde génération ».

Article 4

Au point 2, lettre c), point 2, il convient de remplacer le chiffre « ii » par le chiffre « 2. », tout en adaptant ce renvoi par rapport au mode d'énumération finalement retenu.

Article 6

À la phrase liminaire, le terme « nonobstant » est à remplacer par les termes « sans préjudice ». Cette observation vaut également pour l'article 13, phrase liminaire.

Article 13

À la phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « l'article 5 ».

Article 14

Au paragraphe 3, lettre c), point 3, il convient de remplacer le chiffre « iii » par le chiffre « 3) », tout en adaptant ce renvoi par rapport au mode d'énumération finalement retenu.

Article 20

Au paragraphe 1er, alinéa 3, deuxième phrase, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1er ».

Article 22

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation vaut également pour l'article 41, paragraphe 5, point 2°.

Article 27

À l'alinéa 1er, point 3°, le Conseil d'État suggère de fusionner les points 3 et 4, pour rendre lisible la continuité existant entre lesdits points. Les points suivants sont à renuméroter en conséquence.

À l'alinéa 1er, point 3°, point 8, il y lieu de remplacer les termes « 1ère génération » par les termes « première génération ».

Article 30

À l'alinéa 1er, point 3°, il est signalé que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis. Cette observation vaut également pour l'article 35, alinéa 2, troisième phrase.

Article 31

Les termes « du présent règlement, » sont à supprimer, car superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 41, paragraphe 6, l'article 44, alinéa 1er, l'article 45, alinéa 2, l'article 46, alinéa 2 et l'article 47, alinéa 2.

Article 50

Il convient de faire figurer les lettres « er » en exposant, pour écrire « 1er juin 2018 ».

Article 51

La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 décembre 2020.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu