

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de commercialisation des semences de légumes

Avis du Conseil d'État

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 23 mars 2021, 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, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte des directives d'exécution (UE) 2019/990¹, (UE) 2020/177² et (UE) 2020/432³.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 22 et 23 avril 2021.

Considérations générales

Il est relevé que le Conseil d'État a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous revue le 23 mars 2021, alors que le délai de transposition des directives d'exécution (UE) 2020/177, (UE) 2019/990 et (UE) 2020/432 précitées a expiré le 31 mai 2020⁴ respectivement le 30 juin 2020⁵ et que, selon la lettre de saisine, la Commission européenne a prévu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement pour non-transposition de la directive au mois d'avril 2021.

Le règlement grand-ducal en projet vise à abroger et à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2000 concernant la commercialisation des semences de légumes, qui avait transposé la directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des

¹ Directive d'exécution (UE) 2019/990 de la Commission du 17 juin 2019 modifiant la liste des genres et des espèces figurant à l'article 2, paragraphe 1, point b), de la directive 2002/55/CE du Conseil, à l'annexe II de la directive 2008/72/CE du Conseil et à l'annexe de la directive 93/61/CEE de la Commission.

² 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.

³ Directive d'exécution (UE) 2020/432 de la Commission du 23 mars 2020 modifiant la directive 2002/55/CE du Conseil en ce qui concerne la définition des légumes et la liste des genres et espèces figurant à l'article 2, paragraphe 1, point b).

⁴ Article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive d'exécution (UE) 2020/177.

⁵ Article 4, alinéa 1^{er}, de la directive d'exécution (UE) 2019/990 ; article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive d'exécution (UE) 2020/432.

semences de légumes, et à transposer les directives d'exécution (UE) 2019/990, (UE) 2020/432 et (UE) 2020/177 précitées.

Le règlement grand-ducal précité du 8 avril 2000 avait été pris sur le fondement de la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants, depuis abrogée et remplacée 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. Il est par ailleurs à noter que le règlement grand-ducal précité du 8 avril 2000 qu'il s'agit de remplacer avait été adopté selon la procédure d'urgence en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État.

En ce qui concerne la base légale, il est à rappeler qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, l'exercice du 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 par la loi 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'exécution⁶.

Toutefois, il est à relever que, d'après l'arrêt n° 114/14 du 28 novembre 2014 de la Cour constitutionnelle⁷, ce cadrage ne doit pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peut résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

Le Conseil d'État regrette que, comme dans d'autres dossiers⁸, les auteurs ne fournissent pas pour chaque mesure proposée le texte européen à la source de celle-ci, ce qui lui aurait permis de vérifier la conformité de la base légale avec les exigences en la matière résultant des arrêts précités. En effet, pour un certain nombre de dispositions du règlement en projet, le cadrage normatif essentiel fait défaut dans la loi précitée du 18 mars 2008. Or, le commentaire des articles joint au projet de règlement grand-ducal sous avis se limite à se référer aux directives d'exécution (UE) 2020/177 et (UE) 2020/432 précitées que le règlement grand-ducal en projet est censé transposer en droit national, sans toutefois faire état de l'ensemble des dispositions européennes à l'origine du texte en projet. Ainsi, les dispositions de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal dépassent le cadre des directives d'exécution précitées et semblent trouver leur source dans la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles. Le Conseil d'État n'est donc pas mis en mesure de vérifier si le cadrage faisant défaut dans la législation nationale résulte de textes européens.

⁶ Cour constitutionnelle, 5 juillet 2019, arrêt n° 00148, Mém. A n° 491 du 12 juillet 2019.

⁷ Cour constitutionnelle, 28 novembre 2014, arrêt n° 114/14, Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014.

⁸ Voir avis n° 60.267 du Conseil d'État du 19 décembre 2020 sur le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de commercialisation, de production et de certification des semences de plantes fourragères ; avis n° 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 ; 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.

Au vu des développements qui précèdent, le règlement grand-ducal sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour défaut de base légale.

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

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. Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Le Conseil d'État relève que le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Par ailleurs, pour se référer aux points du règlement grand-ducal en projet sous avis, il y a lieu de faire suivre le terme « point » par le numéro du point en question ainsi que par le signe « ° », en écrivant, à titre d'exemple à l'article 29, phrase liminaire, « article 10, point 1° ».

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 ».

Lorsqu'il est fait référence à des termes latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Le Conseil d'État signale que depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté européenne » a disparu au bénéfice de celle d'« Union européenne ». Il convient dès lors de remplacer, à chaque occurrence, le terme « communautaire » par le terme « européen », dans la forme grammaticale appropriée.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Lorsqu'il est renvoyé à un chiffre romain minuscule faisant partie d'une énumération, il est d'usage d'écrire par exemple « sous iii) » et non pas « chiffre iii) ».

Les unités de mesure sont à rédiger en toutes lettres.

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre », avec une lettre initiale majuscule au terme « ministre », étant donné qu'au préambule, ce terme désigne le titulaire et non la fonction. Par ailleurs, il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » initiale minuscule.

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Article 3

Aux points 2^o et 3^o, lettre d), il y a lieu de viser les « lettres a), b) et c) » au lieu des « points 1^o, 2^o et 3^o ».

Article 7

Au paragraphe 3, première phrase, le Conseil d'État relève que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Cette observation vaut également pour l'article 10, phrase liminaire, et pour l'article 12, phrase liminaire.

Article 28

La virgule suivant les termes « au présent règlement » est à supprimer. Par ailleurs, il y a lieu d'accorder le terme « tout » au genre féminin.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz