

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de commercialisation des semences de betteraves

Avis du Conseil d'État

(12 novembre 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 25 octobre 2023, par le Premier ministre, ministre d'État, du 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, un tableau de concordance ainsi que le texte des directives que le règlement en projet sous examen tend à transposer.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 21 décembre 2023.

Considérations générales

Selon les auteurs, le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de transposer la directive modifiée 2002/54/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de betteraves (ci-après « directive ») ainsi qu'une partie des dispositions de la directive 2008/62/CE de la Commission du 20 juin 2008 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés. Le texte sous examen abroge et remplace le règlement grand-ducal du 7 juin 2000 concernant la commercialisation des semences de betteraves (ci-après « règlement en vigueur »), dont certaines dispositions ont également été reprises dans le projet de loi n° 61.739 (ci-après « loi de base »).

Le Conseil d'État relève encore que la loi de base prévoit en son article 21, paragraphe 1^{er}, une sanction en cas de non-respect de l'article 4, article qui renvoie à plusieurs reprises à un règlement grand-ducal. Il revient ainsi au projet de règlement grand-ducal sous examen d'assortir les dispositions claires et précises des directives, comportant des faits susceptibles de constituer une infraction, des peines prévues par la loi. À défaut d'un article précisant les dispositions susceptibles d'être érigées en infraction, toute disposition du projet de règlement grand-ducal en relation avec les éléments visés par les renvois à l'article 4 de la loi de base serait assortie de la peine prévue par la loi, même les

articles qui ne comportent pas de faits répréhensibles, ce qui ne serait pas en phase avec le principe de spécification des incriminations. Le Conseil d'État demande dès lors de compléter le dispositif du règlement grand-ducal sous examen en y ajoutant un tel article.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen prévoit des définitions qui, selon les auteurs, sont destinées à faciliter la lecture et la compréhension du projet de règlement grand-ducal sous examen.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, point 3^o, lettre d), le Conseil d'État note qu'il est renvoyé à une annexe II, renvoi qui n'est pas prévu par la directive concernée. En effet, la directive renvoie, dans la disposition correspondante, en l'espèce son article 2, lettre c), sous iv), à l'annexe « IB ». Or, l'annexe IB de la directive ne correspond pas à l'annexe II du projet de règlement grand-ducal, visé par les auteurs. Le renvoi à l'annexe II est par conséquent à revoir au risque pour la disposition sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive.

Toujours au paragraphe 1^{er}, point 4^o, le Conseil d'État constate que le texte en projet ne reprend pas la condition du paragraphe 1^{er}, lettre d), sous ii), de la directive, qui prévoit que les semences certifiées sont des semences « qui sont prévues pour la production de betteraves ». Dans ce même contexte, il constate que la lettre b) ne provient pas en tant que telle de la directive et qu'elle est en plus partiellement redondante avec la lettre d), de sorte que le Conseil d'État se doit de constater une transposition incorrecte de la directive. La disposition sous examen risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il demande de revoir la définition concernée.

Au paragraphe 2, en ce qui concerne le renvoi à la loi de base, le Conseil d'État estime qu'un tel renvoi est superfétatoire, étant donné que les définitions de la loi de base sont censées s'appliquer de toute manière dans le contexte d'un règlement grand-ducal.

Article 2

Le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer l'article sous examen qui est superfétatoire, étant donné qu'il ne fait que renvoyer à des dispositions de la loi de base, qui, de toute manière, sont applicables en l'espèce.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la disposition concernée n'est pas reprise de la directive. Le Conseil d'État estime qu'elle est superfétatoire, étant donné qu'il est évident que les autres conditions fixées par le règlement doivent être respectées, si elles sont applicables.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, première phrase, le Conseil d'État se doit de constater qu'un mot fait défaut après les termes « l'organisme officiel de contrôle peut ». Il estime que le verbe « accorder » ou « autoriser » est à insérer. La disposition en question est donc à revoir.

Article 5

Au paragraphe 2, l'emploi des termes « de cette dernière catégorie » ne fait pas de sens, dans la mesure où, contrairement au texte de la directive, la disposition sous examen ne vise pas différentes catégories de semences. En effet, l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive, cite expressément les semences de base et les semences certifiées, de sorte que le Conseil d'État estime que les termes « de cette dernière catégorie » se réfèrent aux semences certifiées. Le paragraphe 2 est dès lors à revoir.

Le paragraphe 6 reprend le contenu de l'article 12 du règlement en vigueur et transpose l'article 12 de la directive. Au point 1^o, alinéa 4, le Conseil d'État estime que la référence aux « semences de maïs » constitue une erreur, étant donné que ni le reste du dispositif sous examen ni le règlement en vigueur ne fait référence à des semences de maïs.

Au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de préciser que la référence est faite au « paragraphe 7, alinéa 1^{er}, point 1^o ».

En ce qui concerne le paragraphe 9, le Conseil d'État note que le texte de la directive renvoie à la fois à l'article 11, paragraphe 1^{er} (concernant la fermeture, transposé par le paragraphe 2), et à l'article 12 (concernant le marquage, transposé par le paragraphe 6), alors que la disposition sous examen ne se réfère qu'au paragraphe 6. Or, étant donné que la disposition sous examen concerne uniquement la fermeture, le Conseil d'État estime que la référence doit être remplacée par une référence au paragraphe 2, au risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État note que la loi de base prévoit en son article 8 des dispositions relatives aux redevances. Or, en ce qui concerne la redevance pour le plombage et l'étiquetage, le Conseil d'État se doit de relever que la notion de « plombage » n'est pas expressément prévue par l'article en question, l'alinéa 2, point 5^o, de l'article 8 de la loi de base visant la « fermeture, le marquage et l'étiquetage ». Par ailleurs, le Conseil d'État note que la disposition sous examen vise un montant minimal par demande, ce qui n'est pas prévu par la loi de base.

Au vu de ce qui précède, la disposition en question dépasse ainsi sur ce point le cadre de la base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

À l'alinéa 3, l'article 49 du règlement (CE) 1107/2009, auquel il est fait référence, prévoit des dispositions relatives à la mise sur le marché de semences traitées. Le Conseil d'État estime que l'article visé est d'application directe, de sorte que l'alinéa 3 est superfétatoire et à omettre.

Article 11

En ce qui concerne la disposition sous examen, le Conseil d'État constate que l'article 21 de la directive requiert, entre autres, à l'alinéa 1^{er}, lettre c), que les emballages portent une étiquette officielle avec certaines indications. Dans ce contexte, la condition de l'indication de la mention « semences prébase » ainsi que du nombre de générations précédant les semences de la catégorie « semences certifiées », prévue audit article 21 de la directive, n'est pas reprise comme condition à l'annexe visée du règlement en projet. Le Conseil d'État estime qu'il s'agit là d'une transposition incomplète de la directive et que la disposition sous examen risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2^o, en ce qui concerne le renvoi à la directive 2002/53/CE, le Conseil d'État demande de renvoyer directement au texte national de transposition, en l'occurrence le règlement grand-ducal modifié du 5 juillet 2004 concernant le catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes.

Article 13

Sans observation.

Article 14

Au paragraphe 3, les auteurs, en transposant littéralement la directive 2008/62/CE, ont prévu que « [l]es semences doivent présenter une pureté variétale suffisante », alors que, dans les projets de règlement grand-ducal n^{os} 61.712, 61.736 et 61.738, un pourcentage explicite est prévu. Le Conseil d'État estime, même si ce pourcentage n'est pas prévu dans le règlement en vigueur, qu'il serait utile de prévoir un tel pourcentage également pour la matière visée par le règlement en projet sous avis.

Le Conseil d'État estime par ailleurs que la dernière phrase du paragraphe 4 est à omettre, car s'agissant d'une obligation envers les États membres qui doit être mise en œuvre, mais qui, en pratique, n'a pas sa place dans un texte normatif.

Le paragraphe 8 transpose de manière quasi littérale l'article 16 de la directive 2008/62/CE. Or, la disposition sous examen prévoit la formulation « en accordant une attention particulière aux lieux de production et aux quantités de semences de variétés de conservation » en omettant une référence à la variété, qui est toutefois prévue par la directive (« en accordant une attention particulière à la variété, aux lieux de production des semences et aux quantités »). Le Conseil d'État estime qu'il s'agit là d'une transposition incomplète de la directive, de sorte que la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 15 à 18

Sans observation.

Annexes

Le texte en projet sous avis reprend fidèlement le texte des annexes de la directive, sauf pour l'annexe III, lettre A, où l'indication du « numéro d'ordre attribué officiellement », prévu comme point *2bis* dans la directive, a été omise. Le Conseil d'État estime qu'il s'agit là d'une transposition incomplète de la directive et que la disposition sous examen risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Chaque élément d'une énumération commence systématiquement 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.

Il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières, voire des alinéas, dans les énumérations.

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 ».

Il convient d'écrire les unités de mesure en toutes lettres, pour écrire « kilogrammes » et « hectares ».

Il y a lieu d'harmoniser la terminologie en relation des mentions à apposer sur les emballages des semences en ayant recours aux termes « « fermé en

[année] » » et « « échantillonné en [année] » » etc. au lieu d'écrire par exemple « « fermé en ... » (année) » et « « échantillonné en ... » (année) ».

Préambule

Au troisième visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Par ailleurs, au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le quatrième 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.

Le cinquième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

En ce qui concerne le visa relatif à la consultation du Conseil d'État, il est signalé qu'à partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant. En l'espèce, il y a dès lors lieu d'écrire « Le Conseil d'État entendu ; ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, la phrase liminaire est à rédiger de la manière suivante :
« Pour l'application du présent règlement, on entend par : ».

Au paragraphe 1^{er}, points 1^o à 8^o, il y a lieu de commencer les termes à définir par une minuscule.

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, le deux-points *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, lettre d), le point *in fine* est à remplacer par un point-virgule. Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, points 4^o, lettre d), et 7^o, lettre b).

Au paragraphe 1^{er}, point 7^o, lettre a), en ce qui concerne le nombre « 100.000 », les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 100 000 ». Cette observation vaut également pour l'annexe I, lettre A, point 7^o, points 1 et 2 du tableau, concernant le nombre « 1.000 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 8^o, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Par ailleurs, les termes « , ci-après dénommée « la loi » » sont à supprimer. Au lieu d'introduire une forme abrégée pour désigner la loi en question, il est d'usage d'avoir recours à la formule « loi précitée du [...] ».

Article 2

Il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « et point 4° » et après les termes « points 1° et 2° ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

À l'indication du paragraphe 2, la parenthèse fermante est à accoler au chiffre « 2 ».

Au paragraphe 4, première phrase, la formulation « une ou plusieurs » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, deuxième phrase.

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il convient d'ajouter le terme « au » avant les termes « paragraphe 6 » et d'omettre la virgule après le chiffre « 6 ».

Au paragraphe 6, point 2°, première phrase, les termes « l'annexe III, partie A, points c), e), f), k) et l), » sont à remplacer par les termes « l'annexe III, partie A, point 1°, lettres c), e), f), k) et l), ».

Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'ajouter une espace entre les points énumératifs et le dispositif.

Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, point 1°, première phrase, il convient d'insérer une virgule après les termes « annexe III ».

Au paragraphe 7, alinéa 2, il faut remplacer les termes « numéros 1° et 2° » par ceux de « points 1° et 2° ».

Au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de remplacer les termes « sous 1 » par ceux de « au point 1° ».

Au paragraphe 8, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il est proposé de remplacer le terme « de », avant le terme « marquage », par le terme « le », ceci conformément à la directive.

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, alinéas ou phrases, l'emploi d'une tournure telle que « ci-dessus » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe, de l'alinéa ou de la phrase en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle

disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « d'étiquetage » par ceux de « l'étiquetage » et d'accorder le terme « effectué » au genre masculin pluriel.

À l'alinéa 2, points 1^o à 3^o, seules les quantités égales ou supérieures à deux prennent la marque du pluriel, pour écrire respectivement « 0,10 euro », « 0,15 euro » et « 0,30 euro ».

À l'alinéa 2, points 2^o et 3^o, le terme « cinq » est à remplacer par le chiffre « 5 ». En effet, les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, il convient d'écrire « non officielle » en deux mots, sans trait d'union. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, deuxième phrase.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est proposé de rédiger la deuxième phrase de la manière suivante :

- « Les indications à faire figurer de façon facultative se limitent :
- 1^o au nom et à l'adresse [...];
 - 2^o au logo [...];
 - 3^o au code-barres [...];
 - 4^o au traitement [...]. »

Article 10

À l'alinéa 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, étant donné que les règlements européens sont d'application directe, il est de mise de reprendre leur intitulé dans celui de la loi ou du règlement destinés à établir les mesures d'application nationales prescrites par ces règlements. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé. Partant, il faut écrire en l'occurrence « règlement (CE) n^o 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, tel que modifié ».

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, il est proposé de rédiger l'alinéa 1^{er} en omettant la subdivision en points. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, la formulation « un ou plusieurs » est à éviter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou

plusieurs éléments. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, point 1°.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2°, il est rappelé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. En l'espèce, il convient donc d'écrire « directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est recommandé d'insérer une virgule après les termes « dans ce cas ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il est suggéré d'insérer le terme « qui » avant les termes « sont destinées ».

Article 13

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'article 14.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « point 3° ».

Au paragraphe 6, le terme « et » qui y figure de trop est à supprimer.

Chapitre 2

Le point à la suite du numéro de chapitre est à remplacer par un trait d'union, pour écrire « **Chapitre 2 – Variétés de conservation** ».

Article 14

Au paragraphe 4, alinéa 2, les termes « Union européenne » s'écrivent avec une lettre « e » minuscule au terme « européenne ».

Au paragraphe 7, point 3°, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Au paragraphe 9, il y a lieu d'écrire correctement « *a posteriori* » avec une lettre « a » sans accent grave et en caractères italiques.

Annexe I

À la partie A, alinéa 1^{er}, point 7°, l'alignement des colonnes est à revoir.

À la partie A, alinéa 1^{er}, point 7°, points 1, premier tiret, et 2, lettres a), premier tiret, et b), premier tiret, du tableau, il convient d'écrire le terme latin « Beta » en caractères italiques.

À la partie A, alinéa 1^{er}, point 7°, point 2, lettres a) et b), du tableau, il est signalé que 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. Cette observation vaut également pour la partie B, point 3°, lettre a), points 1 et 2, du tableau. En procédant de cette manière, les renvois sont à adapter le cas échéant en conséquence.

À la partie A, alinéa 1^{er}, point 7°, point 2 du tableau, le tiret avant la lettre b) est à omettre.

À la partie B, point 3°, lettre b), les énumérations en points 1., 2., 3. et 4. sont à remplacer par des énumérations en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii) et iv).

À la partie B, point 3°, lettre b), point 4, première phrase, il y a lieu d'écrire les termes « semences de base » avec une lettre « s » initiale minuscule. Cette observation vaut également pour la deuxième phrase, en ce qui concerne les termes « semences certifiées ».

À la partie B, point 3°, lettre b), point 4, troisième phrase, le Conseil d'État signale qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif.

Annexe II

Il convient d'ajouter un point-virgule après les termes « 20 tonnes ».

Annexe III

À la partie A, point 1°, lettre d), il est recommandé d'insérer une virgule après les termes « Mois et année de la fermeture ». Par ailleurs, et conformément à l'observation formulée aux considérations générales, il y a lieu de remplacer les termes « « (échantillon mois et année) » » par ceux de « « échantillonné [mois et année] » ».

À la partie B, lettre g), il y a lieu d'ajouter une virgule après le terme « Variété » et d'omettre les guillemets entourant les termes « indiquée au moins en caractères latins ».

Annexe IV

À l'intitulé de l'annexe IV, il est suggéré d'ajouter le terme « PRÉVUS » après les termes « ETIQUETTE ET DOCUMENT », à l'instar de l'intitulé de l'annexe IV de la directive 2002/54/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de betteraves.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes