

Projet de règlement grand-ducal

fixant les conditions de commercialisation des semences de légumes

Avis du Conseil d'État

(12 novembre 2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 10 novembre 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 1^{er} février 2024.

Considérations générales

Selon les auteurs, le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de transposer la directive modifiée 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes (ci-après « directive ») ainsi qu'une partie des dispositions de la directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés. Le texte sous examen abroge et remplace le règlement grand-ducal du 20 octobre 2021 fixant les conditions de commercialisation des semences de légumes (ci-après « règlement en vigueur »).

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 des dispositions de l'article 4, article qui renvoie à plusieurs reprises à un règlement grand-ducal, ainsi qu'en cas de non-respect du règlement grand-ducal pris sur le fondement de l'article 11, paragraphe 2. Il revient ainsi au projet de règlement grand-ducal sous examen d'assortir les dispositions claires et précises des directives précitées, 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 ainsi que ceux visés à l'article 11, paragraphe 2, 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}

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, lettre c), le Conseil d'État constate que les auteurs renvoient erronément à une lettre b) de l'article 4, article qui ne comporte pas de lettre b), et demande de revoir le renvoi en question au risque pour la disposition sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour insécurité juridique.

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, lettre d), la disposition sous examen reprend les termes « examen officiel, ou dans le cas des conditions figurant à l'annexe II, soit lors d'un examen officiel, soit lors d'un examen effectué sous contrôle officiel », alors que la directive ne prévoit que les termes « examen officiel ou lors d'un examen effectué sous contrôle officiel », sans se référer de manière additionnelle aux conditions « figurant à l'annexe II ». Le Conseil d'État ne saisit pas les raisons pour lesquelles les auteurs n'ont pas repris textuellement le texte de la directive et relève que la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive.

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 d'exécution.

Article 2

Le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer cet article 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

Le paragraphe 3 transpose de manière quasi littérale le texte de la directive, tout en ajoutant les termes « en laboratoire ». Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs n'ont pas transposé de manière littérale le texte de la directive et relève que la disposition sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive.

Article 4

Le Conseil d'État note que le paragraphe 2 renvoie aux articles 13 et 14, alors que l'article correspondant de la directive ne renvoie qu'à un seul article, en l'occurrence l'article 36 de celle-ci. Il estime que l'article 36 de la directive n'est transposé que par l'article 13 du règlement en projet, de sorte que la référence à l'article 14 est à omettre.

Article 5

Le paragraphe 8 transpose de manière quasi littérale l'article 28, paragraphe 4, de la directive. Or, en ce qui concerne la référence à l'article 17, paragraphe 2, le Conseil d'État estime que cette dernière est incorrecte et qu'il y aurait lieu de viser l'article 16, paragraphe 2. La référence 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.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Article 8

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que la loi de base prévoit en son article 8 des dispositions relatives aux redevances. Or, pour ce qui est de 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 ». 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.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la référence à l'article 16, paragraphe 1^{er}, point 1^o, n'est pas correcte. En effet, cette dernière ne vise pas une disposition concernant la fermeture officielle ou l'étiquetage officiel. La référence est par conséquent à revoir au risque pour la disposition sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour insécurité juridique.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

Au paragraphe 2, 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 le paragraphe 2 est superfétatoire et à omettre.

Article 12

En ce qui concerne la disposition sous examen, l'article 35 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 » et du nombre de générations précédant les semences de la catégorie « semences certifiées » n'est pas reprise comme condition à l'annexe visée par le 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 13

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1^o, les auteurs se réfèrent à l'article 5, paragraphe 1^{er}. Or, la disposition correspondante de la directive se réfère à l'article 27, paragraphe 1^{er}, qui est transposé par l'article 5, paragraphe 3, du règlement en projet sous avis. La référence concernée est donc à revoir au risque pour la disposition sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Par ailleurs, au paragraphe 3, en ce qui concerne l'emploi de la notion « prescriptions communautaires », il est recommandé, à l'instar du paragraphe 1^{er} et des autres projets de règlement dont le Conseil d'État est saisi, d'écrire « prescriptions de l'Union européenne ».

Articles 14 à 17

Sans observation.

Article 18

Aux paragraphes 1^{er}, point 3^o, et 2, point 2^o, les auteurs, en transposant quasi littéralement la directive 2009/145/CE, ont prévu que « [l]es semences présentent une pureté variétale suffisante », alors que, dans les projets de règlement grand-ducal n^{os} 61.712, 61.736 et 61.738, qui transposent une autre directive incluant une disposition similaire, 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.

Au paragraphe 3, quatrième phrase, le Conseil d'État constate que les auteurs renvoient erronément « à l'article 15, paragraphe 3 », article qui ne contient ni un paragraphe 3 ni des dispositions relatives au poids. La référence est manifestement erronée et par conséquent à revoir au risque pour la disposition sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour insécurité juridique.

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 2 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.

Article 19

Le paragraphe 1^{er} transpose de manière quasi littérale l'article 26 de la directive 2009/145/CE. Toutefois, au paragraphe 1^{er}, point 1^o, la disposition sous examen prévoit, outre l'exclusion des exigences relatives à la pureté variétale minimale, une exclusion supplémentaire relative aux exigences relatives à l'examen officiel ou à l'examen effectué sous contrôle officiel, alors que la directive ne procède pas à cette exclusion. La disposition sous examen risque dès lors d'encourir sur ce point la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive concernée.

Article 20

Sans observation.

Article 21

Même si les deux paragraphes de la disposition sous examen transposent des dispositions différentes de la directive 2009/145/CE, le Conseil d'État recommande de les fusionner en un seul paragraphe en visant à la fois les « semences des variétés de conservation » et les « semences des variétés créées pour répondre à des besoins de culture particuliers », étant donné que le reste des dispositions concernées est textuellement identique.

Article 22

Sans observation.

Article 23

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État note que la directive 2009/145/CE se réfère au « présent chapitre », qui concerne les variétés de conservation, alors que le texte en projet se réfère au « présent règlement ». Étant donné que le chapitre 2 du règlement en projet concerne précisément les variétés de conservation, le Conseil d'État estime que la référence doit être faite au chapitre 2, et non au règlement dans son intégralité. La référence est donc 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 concernée.

Articles 24 à 27

Sans observation.

Annexes

À l'annexe VI, qui vise les restrictions quantitatives, la référence à l'intitulé est incorrecte. En effet, l'article 20, point 2^o, du règlement en projet, vise les restrictions quantitatives et non l'article 21.

À l'annexe VII, qui vise le poids net maximal par conditionnement, le Conseil d'État estime que l'article 19, paragraphe 3, doit être visé et non l'article 20.

Les références indiquées ci-dessus sont par conséquent à revoir au risque pour le dispositif sous examen d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte de la directive.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, « l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 3^o, lettre d), et point 4^o, lettre d), » et « l'article 7, paragraphe 2, points 1^o et 2^o, ».

Il y a lieu d'écrire « *a posteriori* » en caractères italiques.

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

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.

Il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières ou 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 ».

Les formulations « un ou plusieurs » et « une ou plusieurs » sont à éviter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Le Conseil d'État relève qu'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.

Il y a lieu d'harmoniser la terminologie en relation des mentions à apposer sur les emballages des semences en ayant recours aux termes « « Scellé en [année] » » et « « Échantillonné en [année] » » etc. au lieu d'écrire, par exemple « « Scellé en ... » (année) » et « « Echantillonné en ... » (année) ».

Préambule

Au premier visa, les termes « , telle que modifiée » après l'intitulé de la directive en question sont à omettre.

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. Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1^o. 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. Par ailleurs, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Il convient dès lors d'écrire « Chambre d'agriculture » avec une lettre « a » minuscule et « Chambre de commerce » avec une lettre « c » minuscule.

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.

Article 1^{er}

À l'indication de l'article sous examen, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 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}, point 1^o, 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 [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, point 6^o, lettre b), il est recommandé d'écrire le terme « poirée » au pluriel.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, le point 2^o se termine par un point-virgule.

Article 5

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il convient d'accorder le terme « effectué » au genre féminin.

Au paragraphe 6, point 2^o, première phrase, il convient de remplacer le terme « numéros » par celui de « points ».

Article 7

Au point 1^o, il convient de remplacer les termes « en aucun moment » par ceux de « à aucun moment ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il est recommandé de remplacer les termes « à l'article 5, paragraphes 3 à 5, et à l'article 16, paragraphe 1^{er}, point 1^o et à l'article 12, » par les termes « aux articles 5, paragraphes 3 à 5, 12, et 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'État relève que 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. Par ailleurs, il est signalé que seules les quantités égales ou supérieures à deux prennent la marque du pluriel, pour écrire « 0,20 euro », « 2 kilogrammes », « 0,40 euro » et « 0,80 euro ».

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il est proposé de remplacer les termes « l'article 5, paragraphe 6, point 1^o et paragraphe 7, » par ceux de « l'article 5, paragraphes 6, point 1^o, et 7, ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième 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 faut 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 11

Au paragraphe 1^{er}, il est recommandé d'insérer une virgule après le terme « fournisseur ».

Au paragraphe 2, le Conseil d'État relève 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° 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}, les termes « l'annexe IV, partie A, point 1^o lettre a) » sont à remplacer par ceux de « l'annexe IV, partie A, lettre a), point 1 ».

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2^o, il convient d'insérer une virgule après les termes « récoltées dans un autre État membre ».

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

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est recommandé d'ajouter le terme « à » avant les termes « l'étiquetage ».

Au paragraphe 3, le Conseil d'État signale qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre entre l'avant-dernier et le dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 14

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

Article 15

À la deuxième phrase, il y a lieu d'accorder le terme « variétale » au pluriel. Cette observation vaut également pour l'article 17, paragraphe 1^{er}.

Article 22

Au paragraphe 2, point 6^o, le terme « cultures » est à rédiger au singulier.

Annexe I

Au paragraphe 5, alinéa 2, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur et demande qu'il soit fait abstraction de l'astérisque renvoyant à la note de bas de page. En l'espèce, il faut dès lors écrire « règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE, tel que modifié ».

Annexe II

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient d'ajouter le terme « précité » après les termes « règlement (UE) 2016/2031 ». Par ailleurs, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au paragraphe 3, lettre a), treizième ligne, première colonne, du tableau, il y a lieu d'écrire correctement « Chou-fleur ».

Au paragraphe 3, lettre b), phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « d'organismes réglementés non de quarantaine (ORNQ) » par ceux de « d'ORNQ », étant donné que l'annexe I, paragraphe 5, alinéa 2, a introduit le sigle en question.

Au paragraphe 3, lettre b), septième ligne, première colonne, du tableau, il y a lieu d'ajouter un point après les termes « *et al* ».

Au paragraphe 3, lettre c), les termes latins « *Zea mays* » sont à écrire en caractères italiques. Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter des guillemets fermants après les termes « Faculté germinative minimale 80% ».

Annexe IV

Tout au long de l'annexe sous examen, il y a lieu de remplacer les guillemets utilisés en langue anglaise (" ") par des guillemets utilisés en langue française (« »). Cette observation vaut également pour l'annexe V, partie A, point 8.

À la partie A, lettre a), point 12, phrase liminaire et premier tiret, il est préférable d'harmoniser l'écriture du terme « *inbred* » en optant pour une écriture en caractères italiques.

À la partie A, lettre a), point 13, il y a lieu d'écrire le terme « réanalysée » en un seul mot.

À la partie A, lettre b), il convient de passer à la ligne après les termes « Dimensions minimales ».

À l'intitulé de la partie B, les termes « semences certifiées » sont à entourer de guillemets.

À la partie B, lettre a), point 6, les lettres « St » sont à remplacer par les lettres « ST », rédigées toutes les deux en lettres majuscules.

À la partie B, lettre a), point 8, le point est à remplacer par un point-virgule. Cette observation vaut également pour la partie B, lettre c), point 6.

À la partie B, lettre b), le deux-points est à omettre. Par ailleurs, il convient de passer à la ligne après les termes « Dimensions minimales de l'étiquette (à l'exclusion des petits emballages) ».

Annexe V

À la partie C, point 10, il convient d'accorder le terme « rempli » au genre féminin pluriel.

Annexe VI

À l'intitulé de l'annexe sous examen, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « article 21 ».

Dans un souci de meilleure lisibilité, le Conseil d'État recommande de présenter les dispositions sous revue sous forme de tableau, conformément à l'annexe I de la directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés, sinon de séparer chaque dénomination botanique par une virgule. Cette observation vaut également pour l'annexe VII, qui serait à présenter sous forme de tableau conformément à l'annexe II de la directive 2009/145/CE précitée.

Au point 1°, le terme latin « Ceba », et au point 2°, le terme latin « Aggregatum », sont à écrire en caractères italiques. Cette observation vaut également, concernant les mêmes termes, pour l'annexe VII, point 2°.

Annexe VII

À l'intitulé de l'annexe sous examen, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « article 20 ».

Au point 3°, il convient d'écrire les termes latins « Solanum lycopersicum » en caractères italiques.

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