

N° 8341¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relatif à la commercialisation des semences et plants

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(28.3.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») remplace la loi du 18 mars 2008 sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques¹ (ci-après, la « loi du 18 mars 2008 »), dans un souci, notamment, de meilleure lisibilité et clarté.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note de l'intention de revoir les dispositions loi du 18 mars 2008, dans un souci d'améliorer leur lisibilité et clarté.
- Elle s'interroge toutefois quant au risque de cumul des astreintes et des sanctions pénales dans certains cas qui pourraient heurter le principe *ne bis in idem*.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de son commentaire.

Les auteurs du Projet expliquent que deux raisons justifient, en substance, la nécessité de réviser la loi du 18 mars 2008.

En premier lieu, il a été considéré préférable de séparer les dispositions sur le commerce des semences et plants de celles qui concernent la coexistence des cultures génétiquement conventionnelles et biologiques qui se trouvaient jusqu'alors réunies dans la loi de 2008, et ce, dans un souci de clarté juridique.

En deuxième lieu, il a été estimé nécessaire de procéder à une codification des dispositions juridiques existantes en matière de semences de plants eu égard au grand nombre des modifications introduites, notamment via des règlements d'exécution transposant des directives adoptées postérieurement à l'adoption de la loi du 18 mars 2008².

Parmi les autres modifications introduites par le Projet, il y a lieu de noter, en particulier, les deux suivantes :

- l'introduction d'une obligation pour tout opérateur³ de notifier au ministre concerné ses activités en vue de son enregistrement dans un registre des opérateurs (article 3 du Projet) ;
- l'inclusion des « mesures d'urgence » qui peuvent être prises par le directeur de l'organisme officiel de contrôle en cas de non-conformité des semences ou plants aux dispositions du Projet ou lorsqu'il s'agit de protéger l'état phytosanitaire des semences ou plants, ou encore faire cesser une « situation dangereuse ». Il est par ailleurs proposé d'instaurer un régime d'« **astreintes** » accompagnant ledit régime et dont le montant journalier se situe entre deux (2) cent et deux mille (2000) euros (article 17 du Projet).

1 Lien vers 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 sur le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

2 Pour la liste des directives concernées, voir exposé de motifs, page 1.

3 La notion d'« opérateur » est définie à l'article 2, point 5 du Projet.

La Chambre de Commerce observe à cet égard que les auteurs du Projet estiment que les astreintes prévues à l'article 17 sont de nature « *purement civile* », « *n'ont pas un caractère pénal* » et peuvent ainsi être **cumulées** avec des **sanctions pénales** prévues à l'article 20 du Projet⁴. En effet, le chapitre 4 du Projet, intitulé « infractions et sanctions pénales » prévoit l'imposition des sanctions pénales par la police et par certaines autres catégories de fonctionnaires, en cas de non-conformité des semences ou plants avec les dispositions du Projet.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre l'intention des auteurs du Projet d'assurer la poursuite effective des non-conformités en matière de conditions de commercialisation de semences et des plants, elle constate toutefois que les astreintes et sanctions visés aux articles 17 et 21 du projet respectivement, sont susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles, sans que ces procédures se combinent de manière complémentaire⁵.

Elle observe à cet égard que les auteurs du Projet justifient cette possibilité de cumul en invoquant, notamment la loi portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données⁶ (CNPD), qui prévoit la compétence de la CNPD d'imposer tant amendes administratives, que des astreintes.

Cela étant, la Chambre de Commerce n'est pas sûre que cet exemple soit pertinent dans le contexte du présent Projet. En effet, à la différence du cas de la CNPD, le Projet prévoit que des autorités différentes (à savoir le directeur de l'organisme officiel de contrôle et la police) imposent des astreintes et des sanctions pénales pour cas de non-conformité des semences ou plants aux dispositions du Projet. Il ne ressort toutefois pas du Projet que les procédures parallèles en question se combinaient de manière à être intégrées dans un « tout cohérent »⁷, afin de s'assurer que les mêmes faits ne font pas objet de sanctions de la même nature.

La Chambre de Commerce estime par conséquent opportun d'apprécier si la possibilité offerte par le Projet de cumuler ces deux types de mesures ne pourrait conduire, dans des cas concrets, à sanctionner deux fois la même violation des conditions de commercialisation des semences et des plants et se heurter ainsi au principe *ne bis in idem*⁸.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du Projet.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de son commentaire.

4 Commentaire des articles, page 7.

5 Voir l'avis du Conseil d'État n° 60.706 du 10 mai 2022, page 9.

6 Voir, en particulier, articles 48 et 49 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

7 Voir l'avis du Conseil d'État n° 60.706 du 10 mai 2022, page 9, qui cite, à la note de bas de page 14 les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en ce sens.

8 Pour prendre un exemple concret, la commercialisation des semences et plants provenant des pays tiers qui ne sont pas accompagnés des informations listées à l'article 15, paragraphe 2 du Projet, peut faire l'objet d'une astreinte qui peut atteindre le montant de deux mille euros par jour (sur la base de l'article 17 du projet), mais également d'une amende de 150 à 2000 euros (sur la base de l'article 21, paragraphe 1 du Projet).