

N° 5380

CHAMBRE DES DEPUTES

2^{ème} Session extraordinaire 2004

PROJET DE LOI

portant réglementation du commerce des semences
et plants et concernant la mise en culture de semences
et plants génétiquement modifiés

* * *

(Dépôt: le 10.9.2004)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (31.8.2004)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	5
4) Commentaire des articles	6

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et
après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural est
autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant réglementation du
commerce des semences et plants et concernant la mise en culture de semences et plants génétiquement
modifiés.

Château de Berg, le 31 août 2004

*Le Ministre de l'Agriculture,
de la Viticulture
et du Développement rural,*
Fernand BODEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er. *Champ d'application*

Art. 1er. Les dispositions de la présente loi sont applicables:

- a) à tout achat, vente, offre de vente et échange, aux importations et aux exportations portant sur des espèces déterminées de semences de céréales, de betteraves, de plantes fourragères, de légumes, de plantes oléagineuses et à fibres, ainsi que sur les plants de pommes de terre, destinés à être livrés aux utilisateurs *en vue de la mise en culture*, de la reproduction ou de la multiplication,
- b) *à la mise en culture de semences et plants génétiquement modifiés.*

Les espèces de semences et de plants tombant sous l'application de la présente loi sont énumérées par un règlement grand-ducal.

Chapitre 2. *Commerce des semences et plants*

Art. 2. Ne peuvent être commercialisés comme semences et plants, au sens de la présente loi, que les semences et plants qui remplissent les conditions suivantes:

1. ils doivent avoir été reconnus suivant une des dénominations de catégories prévues à l'article 4;
2. ils doivent répondre aux normes de pureté d'espèce et de variété d'identité variétale, de faculté germinative, de calibrage, ainsi qu'aux conditions de production, de sélection, de conservation, d'emballage, de fermeture, de marquage et de commercialisation, à fixer par règlement grand-ducal;
3. leurs variétés doivent avoir été inscrites à la liste des variétés prévue à l'article 8, pour autant que l'identité variétale est requise;
4. ils doivent être accompagnés d'une étiquette et d'une notice délivrée par:
 - a) l'organisme officiel de contrôle visé à l'article 5, au cas où les semences et plants sont produits au Grand-Duché de Luxembourg;
 - b) l'organisme officiel de contrôle du pays exportateur, au cas où les semences et plants proviennent d'un Etat membre de l'*Union Européenne*;
 - c) l'organisme officiel de contrôle d'un pays exportateur non membre de l'*Union Européenne*, dont les documents de contrôle ainsi que les conditions de certification ont été reconnus équivalents par *les instances communautaires*.

Par dérogation aux dispositions figurant sous 4 ci-dessus, les semences de légumes de la catégorie standard sont accompagnées d'une étiquette du fournisseur.

Art. 3. Les dispositions de l'article 2 ne s'appliquent pas:

1. aux semences et plants utilisés à des buts d'essai et à des travaux de sélection ou à des travaux poursuivant un but scientifique;
2. aux semences et plants bruts cédés par le producteur en vue du conditionnement, pour autant que l'identité de ces semences et plants est garantie;
3. aux semences et plants de sélection des générations antérieures aux semences et plants de base, sous réserve des dispositions à arrêter par règlement grand-ducal.

Art. 4. Les dénominations des catégories de semences et plants visés par l'article 2, alinéa 1er sous 1, sont les suivantes:

1. semences et plants de base;
2. semences et plants certifiés;
3. semences commerciales;
4. semences standard;

Un règlement grand-ducal définit les critères et conditions auxquels doivent répondre les semences et plants des catégories susénoncées.

Art. 5. L'administration des services techniques de l'agriculture ou des organismes de la profession agricole à agréer à cet effet par règlement grand-ducal, sont chargés du contrôle technique, *désigné par le terme „certification“*, de la production des semences et plants, ces derniers agissant sous la responsa-

bilité de l'administration des services techniques de l'agriculture. *Cet agrément tient notamment compte de la qualification professionnelle et de l'expérience du personnel de l'organisme à agréer.* Les modalités y afférentes sont fixées par règlement grand-ducal.

Un règlement grand-ducal fixe les redevances à payer par les producteurs de semences et plants qui soumettent leurs cultures au contrôle, et peut prévoir une délimitation des zones de culture pour des espèces déterminées de semences et plants. *Les montants maximaux des redevances visées ci-dessus ne peuvent dépasser 0,50 euros par are et 10 euros par 100 kg de semences ou de plants.*

Art. 6. Les semences de céréales, de plantes fourragères, *de plantes oléagineuses et à fibre, et de légumes* peuvent être commercialisées sous forme de mélanges de semences de différentes espèces et variétés, pour autant que les composants du mélange répondent, avant mélange, aux conditions de commercialisation qui leur sont applicables et que les dispositions de l'article 7 de la présente loi sont respectées.

Art. 7. Les emballages des semences et plants mis dans le commerce sont obligatoirement pourvus, à l'extérieur, d'une étiquette, répondant aux prescriptions à fixer par règlement grand-ducal.

La couleur de l'étiquette est :

1. blanche pour les semences et plants de base;
2. bleue pour les semences et plants certifiés;
3. rouge pour les semences certifiées de la deuxième reproduction et des reproductions suivantes;
4. brune pour les semences commerciales;
5. jaune foncé pour les semences standard;
6. verte pour les mélanges de semences.

Les emballages contiennent, à l'intérieur, une notice répondant aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal; la notice n'est pas requise lorsque ces indications sont imprimées de manière indélébile sur l'emballage.

Un règlement grand-ducal peut prévoir, pour la commercialisation de petites quantités au dernier utilisateur ou de petits emballages, des dérogations en ce qui concerne la présentation, le système de fermeture ainsi que le marquage.

Art. 8. Un règlement grand-ducal fixe la liste des variétés qui seules sont admises à la certification et à la commercialisation des semences et plants et établit les modalités et critères d'admission à la liste, ainsi que les conditions de radiation d'une variété de la liste des variétés.

Toute dénomination des semences et plants doit être conforme à la désignation sous laquelle la variété est déposée et inscrite à la liste officielle des variétés.

Le même règlement peut fixer le montant des taxes d'inscription à la liste des variétés *qui ne peut dépasser 100 euros par variété et par an.*

Art. 9. L'emploi de toute indication, de tout signe, de tout mode de présentation susceptible de créer dans l'esprit de l'acheteur une confusion sur la nature, la pureté de l'espèce et de la variété, la faculté germinative, l'origine, l'état sanitaire, le calibrage ou le poids des produits visés à la présente loi, est interdit, sous quelque forme que ce soit, notamment sur des récipients et emballages, sur les documents officiels, sur tous les papiers de commerce et sur tous les avis publicitaires en général.

Toute personne qui fait le commerce des semences ou plants devra fournir sur demande, aux agents dûment qualifiés et autorisés à cette fin, toute justification utile pour établir la sincérité de ses déclarations.

Chapitre 3. Mise en culture des semences et plants génétiquement modifiés

Art. 10. (1) *Un règlement grand-ducal fixe les conditions d'utilisation et de mise en culture de semences et de plants génétiquement modifiés, notamment en ce qui concerne*

1. *l'importation de tels semences et plants;*
2. *la localisation des parcelles destinées à être ensemencées avec des semences ou plants génétiquement modifiés;*

3. *l'ensemencement de parcelles affermées;*
4. *les distances d'isolement entre les cultures génétiquement modifiées et les cultures non génétiquement modifiées de la même espèce, entre les cultures génétiquement modifiées et les cultures biologiques ainsi qu'entre les cultures génétiquement modifiées et les zones visées à l'article 12.*

(2) Un règlement grand-ducal peut fixer des conditions supplémentaires concernant les pratiques culturales lors de la culture de semences et de plants génétiquement modifiés.

Art. 11. *Un règlement grand-ducal peut interdire pour une espèce végétale donnée la culture de variétés génétiquement modifiées, s'il s'avère que pour l'espèce végétale en question la prolifération fortuite de semences ou plants génétiquement modifiés dans les cultures conventionnelles ne peut être évitée par d'autres moyens.*

Art. 12. *Un règlement grand-ducal peut interdire la culture de semences et plants génétiquement modifiés dans des zones particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement naturel.*

Art. 13. *Quiconque a l'intention de cultiver des semences et plants génétiquement modifiés doit souscrire auprès d'une entreprise d'assurances habilitée à couvrir le risque en question, en vertu de la loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, un contrat d'assurance responsabilité civile qui couvre les préjudices économiques éventuels que la culture des semences et plants génétiquement modifiés pourrait causer auprès des cultures avoisinantes, non génétiquement modifiées.*

Chapitre 4. Dispositions pénales

Art. 14. *Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les agents de la police grand-ducale et par les agents de la carrière des ingénieurs et des commis techniques de l'Administration des services techniques de l'agriculture, service de la production végétale et service de microbiologie et de biochimie.*

Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les agents de l'Administration des services techniques de l'agriculture ont la qualité d'officier de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité“.

L'article 458 du code pénal leur est applicable.

Les personnes visées ci-avant peuvent effectuer des contrôles par sondages au cours de la certification et de la commercialisation des semences et des plants et lors de leur mise en culture et prendre des échantillons y compris sur les parcelles ensemencées. Ils peuvent par ailleurs procéder au contrôle de toutes pièces justificatives et à la visite de tous les lieux où des semences et plants sont normalement entreposés.

Art. 15. *Les infractions aux prescriptions de la présente loi et de ses règlements d'exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou d'une de ces peines seulement.*

En outre, la confiscation des biens ayant fait l'objet de l'infraction ainsi que celle des bénéfices illicites peuvent être prononcées.

Art. 16. *La loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants est abrogée. Toutefois, les règlements grand-ducaux pris sur base de cette loi restent en vigueur jusqu'à leur remplacement par de nouvelles dispositions.*

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Le présent projet de loi poursuit un double objectif.

D'une part, il entend remplacer la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants afin d'adapter la législation nationale aux évolutions de la législation communautaire en cette matière.

D'autre part, il propose de tracer le cadre légal pour les mesures de gestion de la coexistence des cultures génétiquement modifiées et des autres modes de production agricole.

2. Remplacement de la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants

Outre sa fonction de cadre légal pour tout ce qui touche au commerce des semences et plants sur le plan national, la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants a essentiellement servi de base légale pour la transposition en droit national des nombreuses directives communautaires prises par les autorités communautaires dans ce domaine.

Ces directives, qui depuis l'entrée en vigueur du Marché intérieur, couvrent tous les aspects du domaine concerné, ont trait au catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, à l'examen des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, à la commercialisation des légumes et des semences de betteraves et à la commercialisation, à la production et à la certification des plants de pommes de terre, des semences de céréales, des semences de plantes fourragères et des semences de plantes oléagineuses et à fibres.

Après une durée d'application plus que trentenaire il s'avère que différentes dispositions ne sont plus adaptées aux évolutions qu'a connues la législation communautaire, essentiellement depuis l'entrée en vigueur du Marché intérieur, de sorte qu'une adaptation des dispositions nationales est indispensable. Or, compte tenu du nombre important de ces adaptations, auxquelles il convient d'ajouter les nouvelles dispositions relatives à la coexistence, et afin de disposer d'un texte juridique consolidé, facilement accessible et lisible, il est proposé d'abroger la loi du 9 novembre 1971 précitée et de la remplacer par un nouveau texte législatif.

3. Mesures de gestion de la coexistence des cultures génétiquement modifiées et cultures conventionnelles

A titre liminaire, il est rappelé que la loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, telle que modifiée par la loi du 13 janvier 2004, constitue pour le secteur de la biotechnologie le cadre légal général pour l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et pour la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés.

Cette loi reste, cependant, muette quant au problème de la coexistence entre plantes génétiquement modifiées et cultures traditionnelles, problème auquel le Gouvernement attache une grande importance, sachant qu'il touche directement au libre choix des agriculteurs à l'égard des différents types de production, au libre choix des consommateurs entre aliments à OGM et sans OGM et aux incidences sur le milieu naturel.

D'ailleurs, il importe de souligner que lors du vote de la loi du 13 janvier 2004 précitée toutes les formations politiques ont soutenu le Gouvernement dans l'idée de proposer un cadre légal pour assurer la coexistence entre l'agriculture faisant appel au génie génétique et l'agriculture conventionnelle ou biologique.

Sur base de l'article 26bis, paragraphe 1, de la directive modifiée No 2001/18/CE qui habilite les Etats membres à „prendre les mesures nécessaires pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits“ et par référence à la recommandation de la Commission du 23 juillet 2003 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques (J.O. L 189 du

29.7.2003, p. 36) ce projet de loi propose le cadre légal pour la mise en œuvre de mesures de gestion de la coexistence entre cultures génétiquement modifiées et cultures conventionnelles.

En dépit du fait qu'il résulte de la recommandation précitée de la Commission européenne „qu'il convient qu'aucune forme d'agriculture, qu'elle soit conventionnelle, biologique ou fondée sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM), ne soit exclue dans l'Union européenne“, le Gouvernement a opté délibérément pour une approche restrictive basée sur la primauté du principe de précaution.

La démarche préconisée par le Gouvernement vise à garantir à la fois le libre choix des producteurs à l'égard des différentes filières de production et le libre choix des consommateurs entre aliments à OGM et sans OGM et à préserver la flore et la faune contre les dommages causés par les OGM ou contre les risques d'évincement par ces OGM.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

L'article 1er a trait au champ d'application du projet de loi. Par rapport à la loi antérieure du 9 novembre 1971 la principale modification concerne l'extension du champ d'application à la mise en culture de semences et plants génétiquement modifiés en vue d'assurer la coexistence entre cultures conventionnelles et cultures génétiquement modifiées.

De plus, il est proposé de compléter la définition de la notion de commercialisation des semences et plants en prévoyant qu'en dehors de la reproduction ou de la multiplication elle comprend également la simple mise en culture. Une telle extension est nécessaire pour prévenir toute interprétation trop restrictive du champ d'application.

Ad article 2

L'article 2 paragraphe 4 prévoit au point c) que l'importation de semences et plants en provenance d'un pays tiers est soumise à la condition que les documents de contrôle et les conditions de certification ont été reconnues équivalents par le Ministre de l'Agriculture. Or, par suite d'une modification de la réglementation communautaire y afférente cette compétence ne réside plus auprès des autorités des Etats membres mais elle a été transférée aux instances communautaires, en l'occurrence soit le Conseil de l'Union Européenne, soit la Commission européenne. La modification proposée tient compte de ce transfert de compétence.

Sur un plan rédactionnel il est proposé de remplacer la désignation „Communauté Economique Européenne“ par celle de „Union Européenne“.

Ad article 3

Cet article reprend textuellement l'ancien article 3 et ne nécessite partant pas de commentaire.

Ad article 4

Cet article a trait aux dénominations des catégories de semences et plants pouvant être commercialisés. Ces dénominations sont au nombre de quatre alors que l'ancien texte prévoyait une dénomination supplémentaire à savoir les semences et plants auxiliaires. Cette dénomination avait naguère été prévue pour parer une possible pénurie de semences et plants d'une des quatre autres dénominations. Comme depuis lors la commercialisation de tels semences et plants n'est plus autorisée par la réglementation communautaire, leur dénomination n'est plus reprise par ce projet de loi.

Ad article 5

Les modifications proposées au libellé de cet article sont au nombre de trois.

Tout d'abord, il est précisé que le contrôle technique officiel des semences et plants est désigné par le terme „certification“, motif pris que ce terme est d'usage dans la réglementation communautaire et qu'il est employé dans la réglementation nationale transposant les directives communautaires.

A ce même alinéa 1er il est proposé d'énumérer les critères en fonction desquels les organismes de la profession agricole peuvent être agréés pour effectuer la certification des semences et plants. Cet ajout se justifie pour des raisons de sécurité juridique.

Quant au second alinéa il est proposé de fixer une fourchette pour les redevances à percevoir pour la réalisation de la certification. Cette précision quant au montant minimum ou maximum est justifiée pour des raisons de légalité.

Ad article 6

L'article 6 du projet de loi correspond à l'article 7 de la loi du 9 novembre 1971.

L'ancien article 6 qui excluait de la certification les semences et plants dont il n'existe ni production, ni multiplication au Grand-Duché est incompatible avec le Marché intérieur. En effet, même si cette constatation est toujours vraie, de tels semences et plants sont néanmoins librement commercialisables au Luxembourg et doivent de ce fait bénéficier de l'ensemble de la réglementation communautaire applicable aux semences et plants, y compris de la certification.

A l'article 6 (ancien article 7) il est proposé d'ajouter les semences de plantes oléagineuses et à fibre et les plantes de légumes aux semences susceptibles d'être commercialisées sous forme de mélanges de différentes espèces et variétés. Cet ajout est nécessaire pour conformer le dispositif à la réglementation communautaire.

Ad article 7

Par rapport au texte de l'ancien article 8 le bout de phrase „et pour les semences et plants auxiliaires“ ayant figuré au point 4. est supprimé compte tenu de la suppression de cette dénomination comme indiqué à l'article 4.

Ad article 8

L'article 8 reprend les dispositions ayant figuré à l'article 9 de la loi du 9 novembre 1971. Par rapport à l'ancien texte il précise que la taxe pour l'inscription à la liste des variétés ne peut dépasser 100 euros par variété et par an. Cet ajout se justifie pour des raisons de légalité.

Ad article 9

L'article 9 correspond textuellement à l'article 13 de la loi du 9 novembre 1971.

Les dispositions des anciens articles 10, 11 et 12 ne sont plus reprises par ce projet de loi et ce pour les considérations suivantes.

L'ancien article 10 prévoyait des mesures applicables à la commercialisation de semences et plants en cas de difficultés d'approvisionnement de semences et plants certifiés d'une variété déterminée. Or, la prise de telles mesures ne relève plus de la compétence des Etats membres mais rentre dans la seule compétence de la Commission européenne.

L'ancien article 11 qui concernait les semences et plants destinés à l'exportation vers des pays tiers est supprimé. En effet, la nécessité de telles dispositions transitoires ne s'est jamais avérée dans le passé. De plus, de tels semences et plants doivent exclusivement répondre aux prescriptions imposées par le pays tiers destinataire.

L'ancien article 12 prévoyait la possibilité d'interdire la commercialisation de certaines catégories de semences et plants. Or, l'interdiction prévue au point 1 est contraire aux dispositions communautaires entrées en vigueur depuis lors et celle prévue au point 2 relève de la compétence exclusive de la Commission européenne.

Ad articles 10 à 12

Ces trois articles proposent le cadre général des mesures que le Gouvernement juge adéquates pour assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées et des autres modes de production agricole.

Afin d'assurer la gestion de cette coexistence dans le sens préconisé au point 3 de l'exposé des motifs les articles sous examen énumèrent un certain nombre de conditions à remplir par quiconque a l'intention d'importer et de mettre en culture des semences et plants génétiquement modifiés. De plus, ils prévoient la possibilité de soumettre leur utilisation à des pratiques culturelles particulières, d'interdire leur utilisation pour certaines variétés et d'interdire leur culture dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement.

A noter que ce projet de loi se limite à tracer le cadre général des conditions de la coexistence et habilite un règlement grand-ducal à en préciser le contenu et les modalités d'application. Cette façon de

procéder se justifie pour tenir compte du fait qu'il s'agit d'un domaine où l'évolution des connaissances fondée sur le progrès scientifique et technologique est non seulement dynamique, mais également imprévisible et qu'il importe de pouvoir adapter avec flexibilité et rapidité le système de la gestion de la coexistence.

Toutes les conditions proposées visent, par le biais d'une grande transparence, à veiller à une utilisation responsable des semences et plants génétiquement modifiés en vue d'assurer au mieux la coexistence, de prévenir les risques de prolifération accidentelle ou d'allofécondation et d'éviter une perturbation irréversible de l'équilibre écologique de certaines zones particulièrement sensibles.

Ad article 13

Un des grands enjeux de la coexistence est l'indemnisation des pertes économiques que subiront les agriculteurs conventionnels ou biologiques en cas de présence fortuite d'OGM dans leur récolte puisqu'ils seront obligés de vendre leurs produits à un prix nettement plus bas.

En droit, une telle indemnisation soulève au préalable le problème du lien de causalité entre l'action et le dommage en raison de la difficulté d'établir ce lien. Même si la solution au problème posé pouvait être facilitée par l'établissement d'une présomption de faute dans le chef de l'utilisateur d'OGM ou par la création d'un fonds collectif d'indemnisation, le Gouvernement hésite à opter pour une telle voie et entend, à ce stade, s'en tenir aux règles générales habituelles en matière de responsabilité civile. Toutefois, il estime indispensable tant dans l'intérêt des agriculteurs conventionnels ou biologiques que dans celui des agriculteurs opérant avec des OGM que ces derniers souscrivent un contrat d'assurance responsabilité civile, obligation qui a également été retenue par la loi modifiée du 13 janvier 1997 précitée.

Ad article 14

Cet article a trait aux agents habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de la future loi et de ses règlements d'exécution.

Par rapport à l'ancien article 14, cet article désigne, pour des raisons de constitutionnalité, les fonctionnaires de l'ASTA en charge de cette mission.

Ad article 15

Par rapport aux peines prévues par l'ancien article 15, ce projet de loi propose une augmentation sensible des amendes. Cette augmentation se justifie notamment pour tenir compte des nouvelles dispositions relatives à la coexistence.

Ad article 16

Cet article propose d'abroger la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants. Les motifs de cette proposition ont été évoqués à l'exposé des motifs.

Cet article propose, toutefois, de maintenir en vigueur les règlements grand-ducaux pris sur base de cette loi. En effet, ces règlements grand-ducaux ont tous pour objet une transposition en droit national de directives communautaires actuellement en vigueur. Il s'ensuit que ces règlements ne nécessitent qu'un remplacement qu'au fur et à mesure que les directives communautaires subissent des modifications.