

N° 5380³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.2.2005)

Par dépêche du 31 août 2004, le Conseil d'Etat fut saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, du projet de loi sous rubrique qui avait été élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 24 novembre 2004, le Conseil d'Etat eut encore communication des avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce, émis respectivement le 28 octobre et le 8 novembre 2004.

Comme le souligne l'intitulé, le projet de loi poursuit l'objectif double de remplacer, d'une part, la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants et de régler, d'autre part, la coexistence des cultures génétiquement modifiées et de celles dites conventionnelles ou biologiques.

Compte tenu de l'importance des changements et ajouts à apporter à la législation existante, les auteurs ont opté pour un remplacement pur et simple de la loi précitée du 9 novembre 1971 plutôt que d'y apporter les modifications imposées par la mise en œuvre des objectifs susmentionnés. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette façon de procéder qui facilitera la consultation et la compréhension futures de la loi en projet.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Pour ce qui est des motifs de l'actualisation du cadre légal relatif à la commercialisation des semences et plants, le projet de loi sous avis se propose, tout comme la loi du 9 novembre 1971 qui avait à l'époque remplacé une première loi en la matière, datée du 26 juillet 1966, d'aligner le droit national sur les exigences communautaires. Comme ce fut déjà le cas en 1971, il s'agit d'assurer à l'intérieur de l'Union européenne la pérennité de conditions de concurrence égales destinées à empêcher des restrictions du commerce intracommunautaire et à faciliter les échanges des plants et des semences, objectif à la réalisation duquel les Etats membres sont obligés de concourir, entre autres en adaptant leurs législations nationales aux exigences du droit communautaire.

Le Conseil d'Etat approuve cette orientation de la loi en projet, tout comme il avait dans son avis du 9 février 1971 marqué son accord de principe avec le projet de loi (*No 1492*) qui est devenu la loi précitée du 9 novembre 1971.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait pourtant aussi soulevé certains problèmes de constitutionnalité que risquent de poser les conditions prévues pour organiser la certification et le contrôle des différentes variétés de plants et semences produits au Luxembourg. Il en est de même des fonctions d'officier de police judiciaire que le projet de loi sous examen entend conférer à des fonctionnaires de l'Administration des services techniques de l'agriculture, par ailleurs en charge – ensemble avec des „organismes agréés“ – de la certification précitée. Le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Les auteurs du projet de loi justifient une série de modifications qu'ils entendent apporter aux dispositions de 1971 par leur souci de rendre celles-ci conformes au droit communautaire, notamment pour tenir compte de l'évolution législative intervenue en la matière à l'échelon européen. Il s'agit en particulier des changements qu'il est prévu d'apporter à la loi de 1971 par les articles 2, 4, 5, 6 et 7 et de la suppression des articles 10 et 12 de cette loi. Tout en comprenant le souci des auteurs de veiller à l'alignement nécessaire de la législation nationale sur les exigences du droit communautaire, le Conseil d'Etat aurait pourtant souhaité davantage de précisions quant aux normes communautaires visées auxquelles le commentaire des articles se réfère dans des termes généraux et vagues.

En ce qui concerne le second objectif du projet de loi qui a plus particulièrement trait à la coexistence dans l'agriculture d'organismes génétiquement modifiés et de cultures conventionnelles ou biologiques, les enjeux et défis de la biotechnologie font depuis plus d'une décennie partie des préoccupations régulières du législateur luxembourgeois tant sous l'effet de l'évolution du droit international que suite au débat politique national qui continue sur la question.

Le Conseil d'Etat a déjà itérativement eu l'occasion de se prononcer sur les aspects fondamentaux qui sous-tendent la matière. Ce fut notamment le cas, lorsqu'il a examiné les projets de loi qui sont devenus la loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés ainsi que la loi du 13 janvier 2004 qui a modifié celle du 13 janvier 1997 en vue de tenir compte des directives 98/81/CE, modifiant la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, et 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés. Il n'est donc pas besoin de revenir sur la réflexion qui a conduit au cadre légal dorénavant en place.

Aujourd'hui les organismes génétiquement modifiés sont admis dans les cultures et le commerce alimentaire, mais ici, comme dans d'autres domaines recourant à la manipulation de ces organismes, l'approche de précaution solennellement rappelée dans la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement et confirmée, tant dans le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques du 29 janvier 2000 que dans le Traité CE, reste de mise. C'est dire qu'une information appropriée des producteurs sur les plants et semences qu'ils sont amenés à utiliser doit être assurée, que la coexistence de cultures génétiquement modifiées et de cultures conventionnelles ou biologiques doit être strictement réglementée pour prévenir toute dissémination accidentelle et pour préserver la diversité biologique, et que le consommateur devra être renseigné de façon claire sur la nature du produit mis sur le marché. Enfin, la recommandation de la Commission européenne 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 souligne l'objectif communautaire de n'exclure aucune forme d'agriculture, qu'elle soit conventionnelle, biologique ou fondée sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.

Selon les auteurs, la loi modifiée du 13 janvier 1997 précitée resterait muette quant au problème de la coexistence entre plantes génétiquement modifiées et cultures traditionnelles et ce serait pour combler cette lacune que le cadre légal proposé s'imposerait afin de régler la coexistence entre ces différents types de cultures agricoles.

De l'avis du Conseil d'Etat, la loi de 1997 répond globalement aux préoccupations identifiées dans les enceintes internationales précitées, même si la question de l'utilisation dans l'agriculture de plants et semences génétiquement modifiés n'est pas plus amplement abordée. Il faut dès lors se demander si les dispositions relatives à la mise en culture des semences et plants génétiquement modifiés qui sont reprises au chapitre 3 de la loi en projet ont leur place dans le cadre d'une législation qui régit la commercialisation des semences et plants. Le Conseil d'Etat aurait en tout cas préféré le traitement de la question dans le cadre de la loi précitée de 1997 au cadre légal à part pour lequel ont opté les auteurs du projet de loi sous avis.

En outre, le cadre général mis en place par la loi modifiée de 1997 ne fournit-il pas d'ores et déjà du moins en principe les réponses aux problèmes qu'il est prévu de résoudre par le biais des dispositions des articles 10 à 13 du texte de loi proposé? En effet, l'article 15*bis*, qui a été ajouté à la loi de 1997 dans le cadre de la modification du 13 janvier 2004, prévoit l'obligation d'une évaluation des risques pour l'environnement avant toute autorisation ministérielle de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés qui intervient dans les termes des articles 17 à 21 de la loi modifiée de 1997 précitée. Par ailleurs, si les dispositions relatives à l'obligation de communiquer les résultats de la dissémination et de l'utilisation effectuées (article 31 de la loi du 13 janvier 1997), aux mesures préventives à prendre par les pouvoirs publics (article 32), aux mesures requises en cas d'accident (article 33) et à

la responsabilité (article 34) ont été jugées suffisantes par le législateur pour assurer de manière générale une protection appropriée pour la santé et l'environnement, pourquoi ces exigences, ensemble avec les obligations de se faire autoriser les mises en culture de semences ou de plants génétiquement modifiés et d'en évaluer préalablement les risques pour l'environnement, ne suffiraient-elles pas dans le contexte agricole?

Le règlement grand-ducal du 19 juillet 2004 concernant la commercialisation des matériels de multiplication végétative de la vigne semble confirmer le bien-fondé de pareille approche, alors que son article 8, paragraphe 5 renvoie explicitement à la loi du 13 janvier 1997 et dispose que pour les variétés de vigne génétiquement modifiées il devra être procédé à une évaluation spécifique des risques pour l'environnement équivalente à celle prévue à l'article 8 de ladite loi.

Le projet de loi sous examen ne saura en tout état de cause prétendre à la création d'un régime légal dérogatoire pour la présence d'organismes génétiquement modifiés dans les cultures agricoles, ni avoir pour but d'alterner les dispositions légales générales de 1997 en vue d'en faciliter l'application dans l'agriculture.

Le Conseil d'Etat estime qu'une réflexion supplémentaire sur l'intérêt d'un abandon pur et simple des dispositions du chapitre 3 de la loi en projet au profit de l'application des principes légaux de 1997 éventuellement amendés s'avère dans ces conditions indiquée. Cette réflexion devrait par ailleurs être mise à profit pour examiner si les auteurs du projet de loi sous avis ont retenu de manière appropriée les éléments pertinents de la recommandation de la Commission européenne du 23 juillet 2003 sus-évoquée pour en assurer une mise en œuvre conforme sur le plan luxembourgeois.

Au cas où la volonté de maintenir le volet relatif à la coexistence de cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques dans la loi en projet devrait être confirmée, nonobstant les interrogations qui précèdent, il faudrait du moins reprendre dans le corps de la loi en projet les principes utiles des stratégies communautaires dont la Commission européenne recommande la mise au point pour gérer la coexistence de différents types de cultures agricoles avec la transparence requise pour les producteurs et les consommateurs et avec les garanties de protection nécessaires pour l'environnement naturel en général et la diversité biologique en particulier.

Quant aux distances d'isolement des cultures génétiquement modifiées, la recommandation communautaire susmentionnée prévoit certes la possibilité d'une séparation physique des cultures pour enrayer le danger de mélanges fortuits avec des cultures conventionnelles ou biologiques. L'on peut toutefois se demander – et cela nonobstant la recommandation communautaire précitée – si la possibilité d'obliger les exploitants de cultures génétiquement modifiées de respecter une distance d'isolement minimale par rapport aux cultures voisines est encore nécessaire du moment que l'étude d'évaluation des risques pour l'environnement a conclu à l'absence de risque, y compris celui de la dissémination accidentelle ou involontaire. Par ailleurs, est-ce que les distances prévues dans le projet de règlement grand-ducal d'exécution, dont le Conseil d'Etat se trouve par ailleurs saisi, s'avèrent suffisantes, par exemple en cas d'allogénération sous l'effet du transport éolien de pollen ou du rayon de vol des abeilles?

Enfin, les dispositions qui forment le chapitre 3 de la loi en projet ne font, à l'exception du volet assurance de la responsabilité civile en cas de dommages causés aux cultures avoisinantes par des semences ou plants génétiquement modifiés, que déléguer au pouvoir exécutif le soin de réglementer cette coexistence. Le Conseil d'Etat ne manquera d'y revenir dans le cadre de l'examen des articles, en raison notamment du problème de constitutionnalité inhérent à cette démarche.

Au regard des considérations qui précèdent, il ne procédera qu'à titre subsidiaire à l'examen des dispositions faisant l'objet du chapitre 3 du projet de loi sous avis.

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

La définition donnée par l'article 1er du projet de loi au terme „commercialisation“ inclut la mise en culture des semences et plants en général; cette définition porte donc aussi sur les espèces génétiquement modifiées. Il en devient inutile de mentionner spécifiquement la mise en culture de celles-ci. Par contre, l'intitulé n'englobe pas la portée intégrale du second objectif du projet de loi qui est de déterminer les conditions de coexistence des semences et plants génétiquement modifiés et des cultures conventionnelles ou biologiques. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de remplacer l'intitulé par le libellé suivant:

„Projet de loi sur la commercialisation des semences et plants ainsi que sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques“.

Dans la mesure où la Chambre des députés suivra la proposition du Conseil d'Etat de traiter dans la loi modifiée du 13 janvier 1997 la mise en culture des semences et plants prévue au chapitre 3 de la loi en projet, il y aura lieu de compléter l'intitulé ci-avant comme suit:

„... et portant modification de la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés“.

Article 1er

Dans la logique de l'amendement proposé pour l'intitulé, le Conseil d'Etat recommande d'adapter dans le même sens le libellé de l'article 1er qui se lira comme suit:

„Art. 1er.– La présente loi s'applique à la commercialisation, et particulièrement à l'achat, à l'offre de vente et à l'échange, aux importations et aux exportations d'espèces déterminées de semences de céréales, de betteraves, de plantes fourragères, de légumes, de plantes oléagineuses et à fibres ainsi qu'aux 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.

Elle détermine en outre les conditions et modalités de coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques.“

Quant à l'énumération des espèces de semences et plants visées, le Conseil d'Etat propose de transférer cette disposition à l'article 8 (10 selon le Conseil d'Etat).

Article 2

Hormis la modification de la référence prévue au chiffre 3 et les changements de texte apportés au chiffre 4 de l'alinéa 1er, cet article constitue une copie conforme de l'article 2 de la loi susmentionnée du 9 novembre 1971. Si les modifications proposées par les auteurs du projet de loi ne donnent pas lieu à observation, il semble cependant indiqué de respecter la terminologie communautaire en parlant non d'„organismes de contrôle“, mais d'„organismes de certification“, tout en notant que, selon l'article 5, il peut y avoir au Luxembourg une pluralité de ces organismes.

Dans cet ordre d'idées, il convient de donner au chiffre 4 de l'alinéa 1er de l'article 2 la teneur suivante:

„4. ils doivent être accompagnés d'une étiquette ou d'une notice délivrée par:

- a) un des organismes de certification visés à l'article 5, au cas où les semences et plants sont produits au Grand-Duché de Luxembourg;*
- b) un organisme de certification du pays exportateur, au cas où les semences et plants proviennent d'un autre Etat membre de l'Union Européenne;*
- c) une entité officielle faisant fonction d'organisme de certification dans le pays exportateur, au cas où les semences et plants proviennent d'un pays tiers dont les documents de contrôle ainsi que les conditions de certification ont été reconnus équivalents aux exigences communautaires en la matière par les instances compétentes de l'Union Européenne.“*

Articles 3 et 4

Ces deux articles reprennent la rédaction des dispositions afférentes de la loi du 9 novembre 1971, exception faite des „semences et plants auxiliaires“ à supprimer selon les auteurs du projet de loi par

souci de rendre la législation nationale conforme aux exigences communautaires qui, sans référence précise à la disposition en question, n'autoriseraient plus la commercialisation de tels semences et plants.

Devant l'impossibilité de vérifier la pertinence des références communautaires avancées par les auteurs du projet de loi pour procéder à la suppression envisagée, le Conseil d'Etat s'abstient de commenter cette suppression.

Par ailleurs, l'article 4 renvoie à un règlement grand-ducal appelé à définir les critères et conditions auxquels doivent répondre les différentes catégories de semences et de plants identifiées dans le projet de loi comme pouvant être commercialisées au Luxembourg. Le Conseil d'Etat se doit de rappeler la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle suivant laquelle „l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve; qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“ (Cour constitutionnelle, Arrêt 15/02 du 3 janvier 2003). La loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution, 2. création d'un article 108*bis* nouveau de la Constitution abonde dans le même sens. L'article 32, paragraphe 3 de la Constitution dispose en effet dorénavant que „dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et selon les modalités spécifiées par la loi“. Concernant la disposition sous examen, il y a lieu de constater que la loi abandonne au pouvoir réglementaire la fixation des critères et conditions, sans tracer au moins les fins des règlements grand-ducaux à prendre et sans en spécifier les conditions et les modalités de mise en œuvre. Comme la commercialisation des semences et plants fait partie des activités professionnelles visées par l'article 11(6) de la Constitution qui réserve au seul pouvoir législatif l'établissement de restrictions à la liberté de commerce, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 4 en attendant une proposition de texte des auteurs du projet de loi tenant compte des exigences constitutionnelles précitées.

Article 5

Le Conseil d'Etat propose d'abord de transférer à l'article 5 les dispositions figurant au dernier alinéa de l'article 14. En effet, celles-ci concernent les contrôles requis en relation avec la procédure de certification des semences et plants et n'ont dès lors pas leur place parmi les dispositions relatives à la recherche des infractions. Il s'avère pourtant indiqué de préciser que les contrôles dont question ne peuvent avoir lieu que dans le strict respect des prescriptions des articles 30 à 39 du Code d'instruction criminelle relatives aux perquisitions dont l'initiative est réservée au juge d'instruction et aux autorités placées sous ses ordres.

Dans son avis du 9 février 1971 relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 9 novembre 1971 précitée, le Conseil d'Etat avait déjà évoqué ses réticences face à l'intention des auteurs dudit projet de loi de conférer la mission de contrôle en matière de commercialisation des semences et plants non seulement aux services compétents de l'administration de l'Etat, en l'occurrence l'Administration des services techniques de l'agriculture, mais également à des organismes de la profession agricole à agréer à cet effet par règlement grand-ducal.

Les auteurs du projet de loi sous examen prévoient de modifier à nouveau le libellé dudit article 5, tel que ce dernier avait été finalement retenu dans le texte définitif de la loi de 1971, d'une part, pour des motifs formels tenant à l'introduction dans le droit national du terme „certification“ communément utilisé dans les textes communautaires pour décrire le contrôle technique des cultures des semences et plants, et, d'autre part, pour des raisons de sécurité juridique exigeant de préciser les critères d'agrément des organismes luxembourgeois privés autorisés à participer à ce contrôle technique à côté et sous la surveillance des services étatiques.

Le Conseil d'Etat se doit de noter que la formule retenue en vue d'agréer des organismes privés afin de les faire participer aux travaux de certification des semences et plants produits au Luxembourg, revient à déléguer au pouvoir exécutif la prérogative de déterminer les conditions d'exercer des activités professionnelles en la matière. Or, selon l'article 11(6) de la Constitution, il appartient au seul législateur de restreindre la liberté d'accéder à ou d'exercer des activités commerciales, industrielles, agricoles ou de profession libérale. Le Conseil d'Etat doit par conséquent s'opposer formellement à l'adoption des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 5. Conformément à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, il pourrait cependant s'accommoder avec une solution où la loi en projet ne définirait

pas seulement les fins poursuivies, mais spécifierait en plus les conditions et modalités selon lesquelles un règlement grand-ducal assurerait la mise en œuvre du détail.

Il se demande en outre si la certification visée ne devrait pas inclure l'obligation pour l'organisme de certification de vérifier dans l'hypothèse de la mise en culture de semences ou plants génétiquement modifiés l'existence des autorisations éventuellement requises en vertu de la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés.

Il semble encore préférable de limiter le contenu de l'article 5 à la portée de la certification et aux conditions d'agrément requises de la part des organismes y affectés. En plus, il convient dans le contexte du nouvel article 5 de traiter dans deux paragraphes distincts les dispositions ayant trait à la certification et aux contrôles afférents et celles relatives à l'agrément des organismes privés agréés pour participer aux travaux de certification.

Enfin, il y aura lieu de réserver à deux articles séparés, d'une part, les modalités de perception des redevances rédues par les producteurs en cas de contrôle de leurs cultures ainsi que, d'autre part, la possibilité de délimiter par voie de règlement grand-ducal les zones de culture pour des espèces déterminées de semences et de plants. L'identification de zones délimitées pour des cultures déterminées, comme étant susceptible de restreindre la liberté de commerce, ne peut pourtant être reléguée à un règlement grand-ducal, sous peine du refus de dispense du second vote constitutionnel, qu'à condition pour la loi de préciser les fins de cette délimitation ainsi que d'en spécifier les conditions et les modalités.

En considération des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 5 qui est scindé en trois articles. Il est entendu qu'il appartiendra aux auteurs du projet de loi de compléter l'article 7 nouveau dans le sens des exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution:

„Art. 5.– (1) L'Administration des services techniques de l'agriculture est chargée de la certification des semences et plants produits au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que des contrôles techniques afférents. Dans l'hypothèse où il s'agit d'espèces de semences ou de plants génétiquement modifiés, ces contrôles impliquent la vérification de l'existence des autorisations éventuellement requises en vertu de la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés.

En vue de la certification, des contrôles par sondage des espèces à certifier peuvent être effectués. A ces fins, le requérant est tenu de produire toute pièce justificative utile. Ces contrôles peuvent être répétés au cours de la commercialisation des espèces certifiées, et des échantillons peuvent être pris sur les parcelles ensemencées. En vue de ces contrôles, les fonctionnaires de l'Administration des services techniques de l'agriculture désignés par le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, ci-après dénommé „le ministre“, peuvent procéder à la vérification de toutes pièces justificatives et à la visite de tous lieux où des semences et plants sont normalement exposés.

Le ministre délivre les certifications, et il peut les retirer si les conditions de délivrance ne sont pas respectées.

Les conditions et modalités de la certification et des contrôles afférents déterminées ci-avant sont mises en œuvre par la voie d'un règlement grand-ducal.

(2) Le ministre peut agréer des organismes de la profession agricole en vue de participer aux missions prévues au paragraphe 1er. Les organismes agréés exercent leur mission sous la direction et la surveillance de l'Administration des services techniques de l'agriculture.

En vue de son agrément, l'organisme doit présenter les garanties nécessaires d'honorabilité et de qualification professionnelle.

L'honorabilité s'apprécie sur base des antécédents judiciaires des personnes chargées de la gestion et de la direction de l'organisme.

L'organisme doit en outre fournir la preuve de sa qualification professionnelle qui s'apprécie sur base de la disponibilité des ressources humaines et des infrastructures et équipements requis en vue de l'exécution de la mission, sur base de la formation et de l'expérience professionnelles du personnel effectivement affecté à l'instruction des demandes de certification et aux travaux de certification et de contrôle afférents ainsi que sur base des structures et procédés internes en place pour permettre à l'organisme d'exercer en permanence un contrôle approprié de l'adéquation des

moyens humains et techniques en place. Un règlement grand-ducal précise les critères de la qualification professionnelle des organismes agréés.

Tout changement susceptible d'affecter les conditions d'honorabilité ou de qualification professionnelle oblige le ou les dirigeants de l'organisme agréé d'en informer le ministre dans la semaine suivant ce changement et d'indiquer comment le respect des conditions de l'agrément est assuré à titre provisoire. Dans les deux mois qui suivent, l'organisme est tenu de se mettre en conformité avec les exigences de son agrément et d'introduire une demande de modification de ce dernier.

En cas de non-respect par l'organisme des conditions de son agrément, le ministre peut procéder au retrait temporaire ou définitif de l'agrément.

Art. 6.– La certification des cultures des semences et plants est soumise au paiement d'une redevance à charge du producteur. Le montant de la redevance, qui ne peut pas dépasser 0,50 euros par are et 10 euros par 100 kilogrammes de semences ou de plants, est fixé par règlement grand-ducal.

Art. 7.– Sans préjudice des dispositions de l'article 13, un règlement grand-ducal peut en outre prévoir une délimitation des zones de culture pour des espèces déterminées de semences et de plants.

...“

Article 6 (8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf qu'il y a lieu de changer la référence à „l'article 7 de la présente loi“ en „article 9“.

Article 7 (9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande si l'ensemble des modalités de détail concernant la couleur des étiquettes à apposer sur les emballages a sa place dans la loi même et s'il n'y aurait pas avantage à transférer ces modalités à un règlement grand-ducal, surtout que la couleur de l'étiquetage des emballages contenant des semences ou plants génétiquement modifiés n'est pas autrement spécifiée. Il y aura intérêt pour ce faire à s'inspirer de l'article 22 de la loi modifiée du 13 janvier 1997.

Par ailleurs, au vu du principe de précaution généralement reconnu en la matière, le Conseil d'Etat propose d'exclure les espèces génétiquement modifiées de la dérogation aux conditions d'emballage et de marquage des petites quantités commercialisées de semences et plants qui peut être prévue par voie de règlement grand-ducal.

Il convient dès lors de donner à cet article le libellé suivant:

„**Art. 9.**– L'étiquetage et le système de fermeture des emballages des semences et plants mis dans le commerce doivent être conformes aux prescriptions à déterminer par un règlement grand-ducal qui fixe aussi les conditions auxquelles doit répondre la notice que ces emballages doivent contenir à l'intérieur, à moins que les indications requises de la notice soient imprimées de manière indélébile sur l'emballage.

Abstraction faite pour les emballages contenant des semences ou plants génétiquement modifiés, 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.“

Article 8 (10 selon le Conseil d'Etat)

En vertu de cet article, ne seraient admises à la certification et à la commercialisation que les variétés déposées de semences et de plants inscrites sur une liste des variétés, un règlement grand-ducal fixant les modalités et critères d'admission à cette liste ainsi que les conditions de radiation.

Ces conditions comportent une restriction de la liberté de commerce, restriction qu'en vertu de l'article 11 de la Constitution seul le législateur peut décider. Le Conseil d'Etat doit dès lors insister, sous peine d'opposition formelle, pour qu'au moins les conditions et modalités d'établissement des critères d'admission et de radiation des variétés de semences et plants soient prévues dans la loi elle-même.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose d'intégrer dans cet article les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1er du projet de loi gouvernemental.

Le libellé de cet article aura dès lors la teneur suivante:

„Art. 10.– Les espèces de semences et de plants mentionnées à l'article 1er et certifiées conformément aux articles 2 et 5, sont spécifiées dans un règlement grand-ducal qui fixe la liste des variétés sous la dénomination desquelles les espèces précitées sont admises à la commercialisation et qui établit les modalités et critères techniques et administratifs d'inscription des variétés sur la liste ainsi que les conditions de radiation d'une variété de cette liste.

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

Le même règlement grand-ducal peut soumettre à une taxe les inscriptions sur la liste des variétés. Le montant de cette taxe ne peut pas dépasser 100 euros par variété et par an.“

Article 9 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend textuellement les dispositions de l'article 13 de la loi précitée du 9 novembre 1971.

Les dispositions proposées ne donnent pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat recommande de préciser les personnes visées par le terme „agents dûment qualifiés et autorisés à cette fin“. Il propose d'écrire „fonctionnaires de l'Administration des services techniques de l'agriculture désignés à cette fin par le ministre“.

Article 10

Tout en renvoyant aux observations qu'il a déjà formulées à cet égard dans le cadre des considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat s'interroge sur la raison d'être des dispositions de cet article et du contenu du règlement grand-ducal dont celles-ci sont censées constituer la base légale. Par ailleurs, la fixation des conditions d'utilisation et de mise en culture de semences et de plants génétiquement modifiés ainsi que la fixation de conditions relatives aux pratiques culturales afférentes conduisent à restreindre la liberté de commerce en la matière. Comme cette prérogative est de par l'article 11 de la Constitution réservée au seul législateur, le renvoi à un règlement grand-ducal pour ce faire est entaché d'inconstitutionnalité, et le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose d'abandonner l'article sous examen, quitte à revenir dans les articles qui suivent sur les questions d'ensemencement de parcelles affermées ainsi que sur les distances d'isolement des cultures génétiquement modifiées.

Article 11 (12 selon le Conseil d'Etat)

L'article 11 documente que l'approche du projet gouvernemental sous examen diffère de façon fondamentale de celle retenue dans la directive 2001/18/CE précitée. En effet, selon cet article 11, la coexistence de cultures génétiquement modifiées, conventionnelles ou biologiques est garantie, à moins qu'il ne soit établi que la prolifération fortuite d'une espèce de semences ou de plants génétiquement modifiée ne peut être empêchée que par l'interdiction de la culture en question.

La directive préconise une approche différente qui consiste à instaurer des procédures et des critères permettant une évaluation à effectuer cas par cas et préalablement à toute dissémination volontaire de l'organisme génétiquement modifié dans l'environnement et qui comporte parallèlement la nécessité d'une recherche systématique et indépendante des risques potentiels qui y sont liés. Enfin, l'introduction de tels organismes dans l'environnement ne devrait se faire que par étapes successives (cf. préambule de la directive 2001/18/CE, considérants 18, 19, 21 et 25).

Le Conseil d'Etat insiste fermement sur la reprise de l'approche de la directive dans la loi en projet. En plus, un renvoi formel au „catalogue indicatif des mesures en matière de coexistence“ de la recommandation communautaire du 23 juillet 2003 serait indiqué. En effet, plutôt que de procéder par des interdits à partir du moment où des problèmes de coexistence se sont concrétisés, le Conseil d'Etat préconise un cadre légal permettant la mise en œuvre d'une stratégie préventive conforme aux orientations communautaires en la matière.

Le Conseil d'Etat pourrait dans les conditions données s'accommoder d'une reformulation de l'article 11 (12 selon le Conseil d'Etat) qui aurait la teneur suivante:

„**Art. 12.**– Un règlement grand-ducal détermine les modalités de la mise en œuvre d’une stratégie nationale conforme à la recommandation de la Commission européenne 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. Cette stratégie tient notamment compte des aspects régionaux, de la mise en place de barrières contre l’allofécondation, et des mesures utiles concernant l’exploitation prévus par ladite recommandation. Elle comporte en outre un plan de surveillance répondant aux critères de la lettre C de l’annexe VII de la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d’organismes génétiquement modifiés dans l’environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE, publiée au Journal officiel des Communautés européennes, série L, No 106, du 17 avril 2001.

L’exploitant utilisant des semences ou plants génétiquement modifiés est tenu d’en informer les exploitants des parcelles voisines. Le périmètre de cette notification, qui peut varier en fonction de l’espèce génétiquement modifiée en cause, est fixé par règlement grand-ducal. Au cas où l’exploitant de la parcelle en question n’en est pas le propriétaire, il est tenu de faire la même notification au propriétaire. Cette notification porte sur les plans d’ensemencement ou de plantations de la campagne suivante et elle est faite avant la commande des semences pour cette campagne.“

Article 12 (13 selon le Conseil d’Etat)

Le Conseil d’Etat estime que la prérogative doit revenir au législateur lui-même de déterminer les zones interdites pour la culture d’espèces génétiquement modifiées. Il convient par conséquent de remplacer le texte de l’article 12 par le libellé que les auteurs du projet de règlement grand-ducal concernant la mise en culture de semences et plants génétiquement modifiés, qui se trouve par ailleurs soumis à l’avis du Conseil d’Etat, ont proposé de donner à l’article 3 de celui-ci.

L’article 12 (13 selon le Conseil d’Etat) se lira dès lors comme suit:

„**Art. 13.**– La culture de semences et de plants génétiquement modifiés est interdite dans les zones protégées d’intérêt communautaire et dans les zones protégées d’intérêt national visées aux chapitres 5 et 6 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ainsi que dans les parcs naturels créés en vertu de la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.“

Article 13

Cet article prévoit de régler la question de l’assurance de la responsabilité civile incombant à celui qui se propose de cultiver des semences ou plants génétiquement modifiés en cas de dommages causés par sa culture aux cultures avoisinantes non génétiquement modifiées.

Le Conseil d’Etat fait observer que selon l’avis de la Chambre d’agriculture du 28 octobre 2004 relatif au projet de loi sous examen, il pourrait y avoir des difficultés de trouver sur le marché des assurances un produit répondant aux exigences prévues par l’article 13. Il avait d’ailleurs été question de problèmes analogues pour les titulaires d’autorisations délivrées sur base de la loi modifiée du 13 janvier 1997 au moment de l’adoption de cette dernière.

Dans la mesure où l’agriculteur mettant en culture des semences ou plants génétiquement modifiés doit au préalable être titulaire de l’autorisation prévue par la loi précitée, il y a manifestement redondance de l’article 13 par rapport à l’article 35 de la loi modifiée du 13 janvier 1997, qui comporte par ailleurs des possibilités plus larges pour couvrir la responsabilité que l’exploitant d’organismes génétiquement modifiés risque d’encourir en cas de dommages causés par ces organismes à des tiers. En effet, la garantie financière requise ne doit pas obligatoirement résulter d’un contrat d’assurance.

Le Conseil d’Etat insiste donc sur la suppression de l’article 13.

Article 14

Abstraction faite des missions de contrôle de l’Administration des services techniques de l’agriculture qu’il est proposé de traiter à l’article 5, dernier alinéa, le Conseil d’Etat ne voit pas l’utilité d’énumérer spécialement les agents de la Police grand-ducale, car en vertu des articles 10 et 13 du Code d’instruction criminelle les membres de la Police grand-ducale ont de toute façon une compétence générale pour constater les infractions.

En ce qui concerne les autres agents que le texte sous examen entend charger de la recherche des infractions, le Conseil d'Etat tient à rappeler la mise en garde suivante, déjà émise dans son avis du 29 octobre 1996 au sujet du projet de loi sur les télécommunications à l'endroit de l'article 63:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or, il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières: il faut également savoir selon quelles formes les infractions doivent être recherchées et les preuves rassemblées.“ (*Doc. parl. No 4134*⁷, p. 37, *sess. ord. 1996-1997*)

La Commission du travail et de l'emploi de la Chambre des députés s'est d'ailleurs ralliée à ce point de vue, formulé une nouvelle fois par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (*Doc. parl. No 4694*¹², p. 10, *sess. ord. 2002-2003*). Le Conseil d'Etat a encore rappelé ce point de vue dans son avis du 9 décembre 2003 relatif au projet de loi concernant la production et la commercialisation des matériels forestiers de reproduction (*Doc. parl. No 5044*³, p. 5, *sess. ord. 2003-2004*).

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de faire abstraction de l'article 14.

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat réclame impérativement la précision des incriminations, alors que certaines dispositions ne sont pas sujettes à violation et que d'autres, comme les obligations incombant au ministre ou à l'Administration des services techniques de l'agriculture, ne semblent pas visées.

A défaut de voir apporter à l'article sous examen les précisions requises, le Conseil d'Etat devrait en vertu du principe de la légalité des incriminations s'opposer formellement au texte.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit d'abord l'abrogation de la loi du 9 novembre 1971 que la loi en projet est censée remplacer. Il dispose ensuite que les règlements grand-ducaux pris sur base de l'ancienne loi resteront en vigueur jusqu'à leur remplacement par des dispositions d'exécution de la nouvelle loi.

Si le premier élément ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat ne peut pourtant pas marquer son accord avec le libellé du deuxième élément qui a, en effet, le désavantage de consacrer la légalité des règlements pris sous l'empire de la prédite loi de 1971 et de faire ainsi obstacle à une exception d'illégalité fondée sur l'article 95 de la Constitution. Dans la mesure où les anciens règlements d'exécution trouvent une base légale suffisante dans le nouveau texte, une telle formule est d'ailleurs inutile.

Pour autant qu'il soit nécessaire, le Conseil d'Etat propose, à l'instar de sa proposition de texte formulée dans le cadre de son avis du 25 février 2003 relatif au projet de loi portant réorganisation de l'Institut viti-vinicole (*Doc. parl. No 5003*², p. 8, *sess. ord. 2002-2003*), de donner le libellé suivant à cet article:

„**Art. 15.**– La loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants est abrogée, hormis les articles ... qui restent en vigueur pour autant qu'ils servent de fondement légal aux règlements grand-ducaux pris en leur exécution jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux prévus par la présente loi.“

Le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité d'être saisi dans un délai raisonnable après l'adoption de la loi en projet des projets de règlement grand-ducal destinés à remplacer l'ensemble des règlements grand-ducaux pris jusque dans un passé très récent par la voie de l'urgence sur la base de la loi du 9 novembre 1971 et de soumettre à son avis également les projets de règlement grand-ducal qui deviendront nécessaires en application des dispositions qui compléteront, le cas échéant, le texte légal actualisé de 1971.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 février 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

