

**N° 5380<sup>8</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

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

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(30.1.2007)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 2 octobre 2006, le Conseil d'Etat a été saisi d'une série d'amendements au projet de loi sous objet, élaborés par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Aux amendements en question étaient joints un bref exposé des motifs ainsi qu'un commentaire détaillé des amendements proposés.

\*

Le projet de loi avait fait le 22 février 2005 l'objet d'un premier avis du Conseil d'Etat.

Suite à une première série d'amendements adoptés par la commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural de la Chambre des députés et communiqués au Conseil d'Etat le 20 mars 2006, celui-ci avait pris position par rapport auxdits amendements dans son avis complémentaire du 4 juillet 2006.

Tout en rappelant à cet égard sa préférence pour un projet de loi à part, appelé à modifier une nouvelle fois la loi modifiée du 20 juillet 1992 portant modification du régime des brevets d'invention, le Conseil d'Etat note que les amendements sous examen sont muets tant sur le contenu que sur la façon de reprendre formellement les amendements parlementaires lui communiqués le 20 mars 2006. Dans le cadre du présent avis, il se borne à souligner que ses observations du 4 juillet 2006 gardent toute leur valeur.

Aux termes de l'exposé des motifs joint aux amendements sous examen, le Gouvernement n'entend pas suivre la proposition du Conseil d'Etat, formulée dans son avis du 22 février 2005, d'insérer les dispositions du chapitre III du projet de loi déposé le 10 septembre 2004 dans la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés. Tout en persistant à croire aux avantages de la démarche proposée le 22 février 2005, le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur les raisons qui l'avaient amené à recommander cette voie.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendement 1*

Cet amendement vise à reprendre une proposition de texte du Conseil d'Etat au sujet du libellé de l'intitulé de la loi en projet.

Il ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 2*

Dans la mesure où l'amendement sous examen reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat, il ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'omission de suivre sa proposition de transférer le deuxième alinéa de l'article 1er du projet de loi gouvernemental à l'article 8, le Conseil d'Etat n'y insiste pas. Il propose cependant de retenir dans ces conditions le libellé suivant pour cet alinéa:

„Le relevé des espèces correspondant aux catégories des semences et des plants visés au premier alinéa fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

En effet, le lien proposé avec le premier alinéa empêchera *a priori* toute extension éventuelle du champ d'application de la loi en projet par la voie du règlement grand-ducal.

#### *Amendement 3*

Tant en ce qui concerne la référence à l'article 8 (qui devient l'article 10 aux termes des amendements sous examen) prévue au point 3 du premier alinéa de l'article 2 que pour ce qui est du libellé du point 4 de cet alinéa, le Conseil d'Etat a été suivi.

Cet amendement ne donne dès lors pas lieu à observation.

#### *Amendement 4*

L'opposition formelle du Conseil d'Etat en ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 4 était motivée par l'article 11(6) de la Constitution qui érige en matière réservée à la loi les restrictions susceptibles d'être apportées à la liberté de commerce. Il n'est dès lors pas permis de déléguer au pouvoir réglementaire la compétence de „(définir) les critères et conditions auxquels doivent répondre les semences et plants des catégories (énoncées à l'alinéa premier de l'article 4)“. Et, le Conseil d'Etat de renvoyer à la possibilité offerte par l'article 32(3) de la Constitution qui confère au pouvoir réglementaire la prérogative de prendre dans les matières réservées des règlements et arrêtés „aux fins, dans les conditions et selon les modalités spécifiées par la loi“.

L'amendement 4 prévoit de modifier le deuxième alinéa de l'article 4 en vue de tenir compte de l'opposition formelle précitée. Or, si le nouveau libellé restreint les limites dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut intervenir, la délégation au règlement grand-ducal de la compétence de déterminer les conditions qui sont destinées à régir, voire à restreindre la commercialisation des plants et semences dont question au premier alinéa n'en devient que plus patente.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se voit dans l'impossibilité de lever son opposition formelle.

Afin de surmonter les problèmes posés par la constitutionnalité défailante de la disposition, il donne à considérer si la formule suivante inspirée du contenu de plusieurs des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi du 9 novembre 1971 portant réglementation du commerce des semences et plants ne pourrait pas montrer la voie pour trouver un libellé respectueux des exigences constitutionnelles.

L'alinéa 2 de l'article 4 pourrait dès lors se lire comme suit:

„**Art. 4.**– (...) En vue de leur production ou de leur commercialisation au Luxembourg, les semences et plants visés par la présente loi doivent être certifiés conformément aux dispositions sous 4 du premier alinéa de l'article 2, sans préjudice des autres conditions prévues par cet article. Un règlement grand-ducal peut en outre spécifier les critères et les conditions techniques en question en ce qui concerne la certification et la qualité technique des catégories de semences et plants énoncées au premier alinéa.“

#### *Amendements 5 à 7*

L'amendement 5 reprend les propositions de texte du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 22 février 2005, sauf pour l'insertion des dispositions relatives aux contrôles de la production et de la commercialisation des plants et semences utilisés dans l'agriculture que le Gouvernement entend maintenir à l'article 14 (devenant l'article 16 sous l'effet des amendements sous examen).

Le libellé qu'en vertu de cet amendement il est prévu de donner à l'article 5 et aux articles 6 et 7 nouveaux ne donne pas lieu à observation, sauf que, pour les raisons plus amplement exposées dans l'avis précité du 22 février 2005, il convient de rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'article 7 nouveau:

„Cette délimitation peut uniquement intervenir aux fins d'amélioration de la qualité des semences et plants produits et pour tenir compte des conditions pédologiques et climatiques dans lesquelles les espèces visées sont cultivées.“

*Amendement 8*

Sans observation.

*Amendement 9*

L'amendement reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat, sauf qu'il omet de suivre la proposition de ce dernier d'exclure des allègements prévus au deuxième alinéa du nouvel article 9 en faveur de la commercialisation de petites quantités de plants ou semences ceux qui sont génétiquement modifiés. Cette exclusion proposée par le Conseil d'Etat était motivée par référence au principe de précaution prévalant de façon générale en matière d'organismes génétiquement modifiés. Aussi le Conseil d'Etat confirme-t-il sa préférence pour sa propre proposition de texte.

*Amendement 10*

Le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de lever son opposition formelle concernant l'article 8 (devenant l'article 10 sous l'effet des amendements sous examen), alors que le texte de l'amendement 10, contrairement à ce que suggère son commentaire, ne tient pas compte des observations du Conseil d'Etat du 22 février 2005. En effet, il revient, tout au contraire, à faire dépendre d'un règlement grand-ducal l'étendue des variétés de plants et semences „qui seules sont admises à la certification et à la commercialisation“. Or, les restrictions à la liberté de commerce constituent en vertu de l'article 11(6) de la Constitution une matière réservée à la loi.

Dans la mesure où l'article 1er identifie le champ d'application de la loi en projet, le règlement grand-ducal prévu à l'article 10 nouveau pourra tout au plus spécifier les variétés relevant des catégories énumérées à l'article 1er, mais ne saurait comporter la possibilité d'élargir ou de restreindre le champ d'application légal par l'ajout d'espèces supplémentaires ne relevant pas de ces catégories, mais étant néanmoins susceptibles d'être soumises à des restrictions sur le plan de leur certification et de leur commercialisation.

Sous peine de devoir dès lors refuser la dispense du second vote constitutionnel, le Conseil d'Etat demande au Gouvernement de se tenir à l'approche proposée dans son avis du 22 février 2005. Il pourrait tout au plus être d'accord pour formuler le premier alinéa du nouvel article 10 de la façon suivante:

„Les espèces de semences et de plants mentionnées à l'article 1er 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.“

*Amendement 11*

Sans observation.

*Amendements 12 à 15*

Ces amendements concernent les articles 10 à 13 du projet gouvernemental initial (qui sous l'effet des amendements sous examen deviennent les articles 12 à 15). Ces articles forment le chapitre III du projet de loi relatif à la mise en culture de semences et de plants génétiquement modifiés.

Comme rappelé dans le cadre des considérations introductives ci-avant, le Conseil d'Etat aurait préféré l'insertion des dispositions en question dans la loi précitée du 13 janvier 1997.

Il avait encore fait à cet égard les observations suivantes:

- 1) Sous peine d'opposition formelle, il n'est pas admissible que les conditions d'utilisation et de mise en culture de semences et plants génétiquement modifiés soient déterminées par voie de règlement grand-ducal comme étant susceptibles de restreindre la liberté du travail agricole (cf. article 10 du projet gouvernemental).
- 2) Dans la lignée de la directive 2001/81/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, il y aura avantage à opter pour une approche préventive reposant sur une évaluation préalable d'éventuels risques inhérents à la dissémination volontaire ainsi que sur l'établissement d'un catalogue indicatif des mesures à prendre pour assurer la coexistence de cultures agricoles génétiquement modifiées et de cultures conventionnelles ou biologiques (cf. article 11 du projet gouvernemental).

- 3) Toujours dans le souci de respecter le principe constitutionnel de la liberté du travail agricole ne souffrant d'autres restrictions que celles prévues par la loi formelle, il appartient au législateur seul de définir les aires où la culture de variétés génétiquement modifiées n'est pas autorisée (cf. article 12 du projet gouvernemental).
- 4) Enfin, au regard des difficultés, voire de l'impossibilité de s'assurer sur le marché indigène contre la responsabilité d'exploitant de cultures génétiquement modifiées, du fait du préjudice économique subi par des cultures conventionnelles ou biologiques avoisinantes suite à une dissémination fortuite, le Conseil d'Etat avait préconisé la suppression de cette exigence, à moins de trouver d'autres voies praticables pour fournir les garanties financières normalement inhérentes à une assurance responsabilité civile (cf. article 13 du projet gouvernemental).

Les auteurs des amendements gouvernementaux sous examen proposent de modifier à certains égards la teneur initiale des dispositions du chapitre III, en vue de tenir partiellement compte des observations du Conseil d'Etat rappelées ci-avant.

Or, nonobstant la nouvelle rédaction des dispositions en question, le Conseil d'Etat ressent toujours des difficultés à percevoir les intentions réelles du Gouvernement en la matière. Celui-ci entend-il suivre dans le cadre de sa politique agricole 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? Ou est-il dans ses intentions d'empêcher l'utilisation de plants et semences génétiquement modifiés dans l'agriculture luxembourgeoise, faisant de la façon du territoire national une zone cohérente dont la mise en culture d'espèces génétiquement modifiées est bannie? Selon l'option politique prise, les dispositions proposées dans le cadre des amendements sous examen pourraient, le cas échéant, soit s'avérer trop restrictives, soit apparaître comme insuffisantes pour atteindre le but poursuivi. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner notamment les difficultés auxquelles se trouveront confrontés les exploitants agricoles optant pour une mise en culture des variétés génétiquement modifiées du moment qu'ils devront souscrire une assurance responsabilité civile ou adhérer à un fonds de compensation étranger créé pour suppléer la carence de produits adéquats sur le marché national des assurances.

Au regard des interrogations qui subsistent en la matière, le Conseil d'Etat se limitera à un examen purement technique des dispositions faisant l'objet des amendements 12 à 15.

Comme les exigences de l'article 12 nouveau (cf. amendement 12) se limitent à une déclaration à faire à l'Administration des services techniques de l'agriculture des semences et plants génétiquement modifiés qui sont importés dans notre pays, la disposition proposée ne donne pas lieu à observation quant au fond. Le Conseil d'Etat propose cependant pour des raisons rédactionnelles d'écrire „Toute importation au Luxembourg ...“ et „... déclarée dans un délai de huit jours à l'Administration des services techniques de l'agriculture“.

Les dispositions du nouvel article 13 (cf. amendement 13) se limitent également à l'obligation pour l'exploitant utilisant des semences ou des plants génétiquement modifiés d'en faire la déclaration à la même administration dans un délai déterminé avant le semis, en indiquant l'endroit de la mise en culture et en produisant, le cas échéant, l'accord du propriétaire de la parcelle à ensemer. Hormis la proposition de faire abstraction de la mention du service compétent au sein de l'Administration des services techniques de l'agriculture au premier alinéa du paragraphe 1er et au paragraphe 2, ce texte ne donne pas non plus lieu à observation.

Quant au nouvel article 14 (cf. amendement 14), les paragraphes 1er et 3 ne donnent pas lieu à observation. Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'Etat maintient, pour les raisons rappelées plus haut, son point de vue selon lequel il appartient au législateur de déterminer les zones interdites à l'ensemencement au moyen d'espèces génétiquement modifiées.

Enfin, le nouvel article 15 (cf. amendement 15) retient la responsabilité de l'exploitant cultivant des espèces génétiquement modifiées en cas de préjudice subi par les cultures conventionnelles ou biologiques de parcelles avoisinantes par suite de dissémination fortuite sur ces terres de l'espèce génétiquement modifiée. Le Conseil d'Etat note que la responsabilité prévue ne joue qu'à condition pour l'exploitant de la parcelle voisine de prouver la présence de l'espèce génétiquement modifiée dans sa culture et d'établir le préjudice économique de cette présence.

Par ailleurs, l'exploitant en question est tenu, conformément au principe déjà retenu dans le projet gouvernemental initial, de s'assurer afin de pouvoir assumer les conséquences financières de cette

responsabilité. Cette couverture de sa responsabilité peut revêtir soit la forme d'une assurance responsabilité civile contractée auprès d'une entreprise d'assurances habilitée à ce faire en vertu des dispositions légales régissant le secteur des assurances, soit la forme du versement d'une taxe à un fonds de compensation créé dans un autre pays et officiellement reconnu à cet effet. Les auteurs des amendements confirment les craintes du Conseil d'Etat concernant l'impossibilité pour les exploitants agricoles de trouver le produit légalement requis sur le marché des assurances indigène. Quant à l'alternative de s'assurer auprès d'un fonds de compensation étranger, la piste est esquissée, sans qu'il résulte du commentaire de l'amendement en question si l'Administration ou un organisme professionnel a entrepris les démarches utiles pour vérifier la praticabilité de cette piste. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat reste très réticent à suivre les auteurs des amendements dans cette voie, surtout que le texte proposé fait abstraction de toute démarche préventive, comme suggéré dans la recommandation communautaire susmentionnée du 23 juillet 2003. Au cas où la Chambre des députés entend néanmoins suivre les auteurs des amendements sous avis, le Conseil d'Etat recommande vivement de constituer les préalables pratiques qui permettront aux agriculteurs intéressés d'adhérer à un fonds de compensation étranger créé aux fins des besoins indiqués par la loi en projet. Il préconise en outre d'élargir du moins les possibilités pour l'exploitant de cultures génétiquement modifiées d'honorer l'obligation légale de s'assurer contre les conséquences financières de sa responsabilité légale par d'autres moyens que les deux voies avancées dans l'amendement 15. L'article 35, paragraphe 3 modifié de la loi précitée du 13 janvier 1997 pourrait à cet égard servir de référence.

#### *Amendement 16*

Dans son avis du 22 février 2005, le Conseil d'Etat avait marqué de vives réticences à l'égard de l'intention d'accorder à des fonctionnaires relevant d'un service spécialisé de l'Administration des services techniques de l'agriculture des prérogatives d'officiers de police judiciaire, sans que ces agents soient familiarisés ni avec le droit pénal en général ni surtout avec la procédure pénale en particulier, et sans qu'ils sachent selon quelles formes rechercher les infractions et rassembler des preuves. Il avait en outre considéré comme superflète l'énumération des fonctionnaires de la Police grand-ducale parmi les personnes chargées des missions de contrôle en question pour cause de redondance de la disposition par rapport aux articles 10 et 13 du Code d'instruction criminelle.

Les auteurs des amendements ont retenu de faire droit à la seconde des observations ci-avant, tout en entendant maintenir les missions de police judiciaire des agents de l'Administration des services techniques de l'agriculture. Le Conseil d'Etat ne saurait partager ce point de vue et il renvoie aux explications plus amplement exposées à ce sujet dans son avis du 22 février 2005.

#### *Amendement 17*

Comme tenant compte de l'opposition formelle afférente de l'avis précité du 22 février 2005, le contenu du nouvel article 17 ne donne pas lieu à observation.

#### *Amendement 18*

Le libellé retenu pour le nouvel article 18 reprend la proposition de texte avancée par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 février 2005; il ne donne dès lors pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat se doit pourtant de rappeler avec insistance les recommandations y formulées quant à l'obligation du Gouvernement de lui soumettre à brève échéance les règlements grand-ducaux à prendre en exécution de la loi en projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 janvier 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

