

N° 7205<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) No 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(2.3.2018)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en oeuvre en droit luxembourgeois certaines modalités d'application et sanctions du règlement (UE) n° 1143/2014 du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (ci-après le « Règlement 1143/2014 » ou le « Règlement »).<sup>1</sup> La Commission a adopté la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union par règlement d'exécution (UE) 2016/1141 du 13 juillet 2016.<sup>2</sup>

Afin d'assurer des conditions d'exécution uniformes du règlement 1143/2014, certaines compétences d'exécution concernant l'adoption et l'actualisation de la liste de l'Union ont été attribuées à la Commission, alors que d'autres aspects tels que la mise en oeuvre et les sanctions sont de la compétence des Etats membres. Il s'agit plus particulièrement des mesures nécessaires pour prévenir l'introduction ou la propagation non intentionnelle (y compris par négligence grave) d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, la mise en place de contrôles officiels efficaces, ou encore l'instauration d'un système de permis autorisant certaines exceptions, notamment en matière de recherche ou pour des raisons d'intérêt public majeur.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La Chambre de Commerce regrette le caractère tardif de l'introduction de la procédure législative nationale sous avis portant adoption des mesures d'exécution du Règlement 1143/2014.<sup>3</sup>

1 Le Règlement 1143/2014 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

2 Cette liste a vocation à être mise à jour régulièrement. Elle a déjà été modifiée par le règlement d'exécution (UE) 2017/1263 de la Commission du 12 juillet 2017.

3 En vertu de l'article 30, paragraphe 4 du Règlement 1143/2014, le Luxembourg aurait dû communiquer à la Commission le régime de national de sanctions au plus tard le 2 janvier 2016. Le pays est donc en infraction avec la réglementation européenne depuis cette date. Le même constat est fait en application de l'article 15 du Règlement concernant l'obligation pour les Etats membres de disposer de « structures pleinement opérationnelles pour procéder aux contrôles officiels » à cette même date.

L'article 14 du Règlement imposait quant à lui aux Etats membres de mettre en place un système de surveillance des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption de la liste de l'Union. Le Luxembourg, bien qu'il ne soit pas encore en infraction sur ce point, risque de dépasser le délai imparti en cours de procédure législative.

Il convient également de noter que les délais d'application des dispositions transitoires du Règlement concernant les stocks commerciaux d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes ont commencé à s'appliquer à compter de la date d'inscription des espèces sur la liste de l'UE (une première liste a été établie par règlement d'exécution (UE) 2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 et elle a été mise à jour par règlement d'exécution (UE) 2017/1263 de la Commission du 12 juillet 2017).

De manière générale, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'applicabilité et l'articulation des différentes sanctions administratives et pénales du Projet. Les sanctions pénales portent en effet sur des comportements en partie identiques aux comportements pouvant faire l'objet d'un délai de mise en conformité par le ministre, et les sanctions administratives suivantes sont édictées de manière particulièrement sommaire :

- (i) caducité des permis ne remplissant plus les conditions prévues aux articles 8 et 9 du Règlement (art. 2, paragraphe 4),
- (ii) retrait des permis par décision motivée du ministre en cas de violation des obligations du Règlement ou des conditions fixées dans les permis visés au paragraphe 1<sup>er</sup> (art. 2, paragraphe 5), et
- (iii) suspension de l'activité par mesure provisoire ou fermeture du local en cas de non-respect du délai de mise en conformité imparti par le ministre à l'exploitant en cas de non-respect des dispositions des articles 7, 8 et 9 du Règlement (art. 5).

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 2*

Le projet d'article 2 vise à octroyer au ministre ayant l'environnement dans ses attributions le pouvoir de délivrer des permis autorisant les établissements à mener des travaux de recherche sur les espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union ou à procéder à leur conservation *ex situ*, conformément aux articles 8 et 9 du Règlement 1143/2014

Etant donné que le Règlement 1143/2014 fixe les critères permettant l'octroi de permis autorisant les établissements à mener des travaux de recherche (article 7 du Règlement 1143/2014), la Chambre de Commerce s'interroge quant à la validité de la disposition sous analyse qui prévoit que : « *le ministre [...] peut fixer les conditions qui sont jugées nécessaires afin de prévenir, de réduire au minimum, ou d'atténuer les effets néfastes sur la biodiversité de l'introduction et de la propagation d'espèces exotiques envahissantes* ».

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate qu'en vertu de l'article 19 du Règlement 1143/2014, il incombe aux Etats membres de mettre en place « *des mesures efficaces de gestion des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union qui, d'après leurs constatations, sont largement répandues sur le territoire, afin que leurs effets sur la biodiversité [...] soient réduits au minimum* ».

Dans l'hypothèse où, comme la Chambre de Commerce le comprend, les mesures mentionnées au projet d'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> sous analyse visent également le cas des espèces largement répandues sur le territoire, il y aurait lieu de prévoir une disposition législative distincte pour traiter de la question de la gestion de ces espèces en particulier.

La Chambre de Commerce s'interroge également sur la formulation du paragraphe 4 de l'article sous analyse au vu du principe de sécurité juridique étant donné que celui-ci prévoit sans autre précision que : « *Si les conditions prévues aux articles 8 et 9 du règlement européen ne sont plus remplies, les permis deviennent caducs* ».

### *Article 3*

Le projet d'article 3 prévoit la fixation par règlement grand-ducal d'une liste nationale des espèces exotiques envahissantes qui ne figurent pas sur la liste européenne. Ce choix découle d'une possibilité reconnue aux Etats membres par l'article 12 du Règlement 1143/2014.

La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que les mesures restrictives applicables sur le seul territoire du Luxembourg doivent être conformes au droit de l'Union européenne et qu'elles doivent être notifiées à la Commission et aux autres Etats membres.

### *Article 4*

Le projet d'article 4 prévoit que la participation du public à l'établissement de plans d'action et de mesures de gestion prévues par le Règlement 1143/2014 passe par la mise à disposition du public des projets de plans d'action et de mesures de gestion sur un site internet avec possibilité de les commenter.

Or, l'article 26 du Règlement 1143/2014 prévoit que « *les Etats membres veillent à ce que soient données au public, en temps voulu, des possibilités effectives de participer à la préparation, à la modification ou au réexamen de ces plans et mesures, selon les modalités déterminées antérieurement par les Etats membres [...]* »<sup>4</sup>

La Chambre de Commerce remarque à cet égard que le projet de loi n°7162 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement prévoit quant à lui l'adoption d'une procédure relativement ambitieuse en matière de participation du public, qualifiée de « nette amélioration » par la Chambre de Commerce dans son avis du 2 août 2017.<sup>5</sup>

**Dans le cadre du Projet sous analyse, la Chambre de Commerce s'interroge dès lors quant au manque d'information du public ainsi qu'au faible degré de participation du public envisagé et donc quant à la conformité du dispositif national envisagé par rapport à l'obligation de participation très large prévue dans le Règlement 1143/2014.**

#### *Article 5, paragraphe 1er*

L'article 5 prévoit la possibilité pour le ministre d'adopter des mesures administratives à l'encontre de l'exploitant, du propriétaire, du détenteur, de l'importateur ou du transporteur qui ne respecterait pas les « *dispositions des articles 7, 8 et 9 du Règlement européen* ».

Or, les articles 8 et 9 du Règlement 1143/2014 comportent des dispositions destinées exclusivement aux Etats membres et à la Commission concernant l'octroi de permis ou autorisations permettant à divers établissements de mener des travaux de recherche ou d'autres activités nécessitant des autorisations particulières.

Dès lors, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la formulation et à l'applicabilité de l'article sous analyse et suggère aux auteurs de préciser quels sont exactement les comportements visés par ce projet d'article.

#### *Article 6*

Le projet d'article 6 confère des prérogatives de recherche et de constatation des infractions aux personnes suivantes : « *les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises [...]* et [...] *les directeurs, les directeurs adjoints et les fonctionnaires du groupe de traitement [...]* de l'Administration de la nature et des forêts et de l'Administration de la gestion des eaux ».

En l'espèce, la multiplication des administrations et des fonctionnaires compétents en matière de contrôle accentue encore le risque d'atteinte aux droits des professionnels contrôlés.

La Chambre de Commerce s'étant à plusieurs reprises inquiétée de la pratique de la délégation des prérogatives de puissance publique à toutes sortes de fonctionnaires qui, *a priori*, n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves,<sup>6</sup> elle salue le fait que les auteurs du présent projet de loi sous avis aient inséré une obligation pour les fonctionnaires concernés de suivre une formation professionnelle portant sur la recherche et la constatation des infractions, ce qui permettra d'assurer une meilleure exécution des opérations de contrôle dans le respect des droits des professionnels du secteur.

4 A cet égard, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 (applicable dans l'Union européenne en vertu d'une décision du Conseil n°2005/370/CE du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) prévoit un ensemble de mesures permettant d'assurer la participation du public au processus décisionnel. A titre d'exemple, l'article 8 vise les cas de participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale et prévoit que « *Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes : a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective; b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs. Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.* »

5 Avis de la Chambre de commerce du 22 août 2017, p. 3.

6 Cf notamment l'avis de la Chambre de Commerce du 22 août 2011 concernant le projet de loi n°6288 relatif à la gestion des déchets.

*Article 7*

Il y aurait lieu de modifier la référence faite à l'article 33, (1) du Code d'instruction criminelle qui, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2017, est intitulé Code de procédure pénale.

*Article 8*

L'article 8 prévoit que les sanctions pénales applicables en matière de prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes vont de 8 jours à un mois d'emprisonnement, assortis d'une amende de 50.000 € à 500.000€.

Au nom du principe de proportionnalité, la Chambre de Commerce s'étonne de la sévérité de ces sanctions financières et invite les auteurs à rapporter les peines précitées à de plus justes proportions par rapport aux comportements visés. La Chambre de Commerce souligne également l'importance d'instaurer des régimes de sanction cohérents en fonction des domaines visés.<sup>7</sup>

*Article 9*

Cet article prévoit le droit d'agir en justice des associations écologiques agréées. Dans un souci de cohérence et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère que la formulation utilisée soit calquée sur l'article type utilisé dans les différentes lois regroupées dans le Code de l'environnement,<sup>8</sup> à savoir :

**« Art. 9. Droit d'agir en justice des associations écologiques agréées**

*Les associations et organisations d'importance nationale dotées de la personnalité morale, dont les statuts ont été publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et qui exercent leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre. Les associations ainsi agréées en application de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public. Il en est de même des associations et organisations de droit étranger dotées de la personnalité morale qui exercent leurs activités statutaires dans ledit domaine. »*

\*

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 considération de ses commentaires.

<sup>7</sup> A titre d'exemple, la peine d'emprisonnement encourue en vertu du projet de loi n°7219 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (CE) 338/97 de la Commission du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce va de 8 jours à 6 mois.

<sup>8</sup> La référence à la notion d'association écologique agréée en application de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est utilisée par la loi modifiée du 11 août 2011 portant exécution et sanction du règlement (CE) n°1005/2009 du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (art. 7), par la loi modifiée du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateur, b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (art. 2lquater), ou encore par la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballage (art. 23).