

N° 7205²

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 D'AGRICULTURE**DEPECHE DU SECRETAIRE GENERALE DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE A LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT**

(20.3.2018)

Madame la Ministre,

Par lettre du 20 octobre 2017, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. Celui-ci a pour objet de préciser certaines modalités d'application et de sanction du règlement (UE) no 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 UE** »).

Après avoir analysé le projet sous avis en assemblée plénière, la Chambre d'Agriculture a décidé d'émettre l'avis qui suit.

*

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Règlement UE établit des règles pour prévenir, réduire au minimum et atténuer les effets néfastes des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité et les services écosystémiques associés, la santé humaine et la sécurité au sein de l'Union. Ne sont pas considérées comme exotiques au niveau du Règlement UE les espèces qui migrent naturellement en réponse aux changements dans leur environnement – ces dernières sont expressément exclues de son champ d'application. Il se limite aux espèces introduites dans l'Union par suite d'une intervention humaine.

Le Règlement UE exclut aussi de son champ d'application toutes les espèces exotiques envahissantes considérées comme non-préoccupantes pour l'Union. Selon le texte européen, une espèce exotique est considérée comme préoccupante dès lors que les dommages qu'elle cause dans les États membres touchés sont tels qu'ils justifient l'adoption de mesures spécifiques applicables dans l'ensemble de l'Union, y compris dans les États membres qui ne sont pas encore touchés ou dans ceux qui sont peu susceptibles de l'être. Afin de garantir que l'identification des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union demeure proportionnée, le Règlement UE prévoit la mise en place d'une liste limitative d'espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l'Union (ci-après la « **Liste** »). Cette dernière est mise à jour progressivement et est axée sur les espèces dont l'inscription sur la Liste permet effectivement de prévenir, de réduire au minimum ou d'atténuer les effets néfastes de ces espèces d'une manière efficace en termes de coûts.

En juillet 2016, la première Liste a été publiée par la Commission européenne. Elle comprenait 37 espèces exotiques envahissantes, dont 14 espèces végétales, 12 animaux terrestres ou amphibiens,

4 oiseaux ou insectes et 7 poissons et crustacés. Un an plus tard, une mise à jour de la Liste (ajout de 12 espèces) a été effectuée conformément à l'article 4, paragraphe 2 du Règlement UE.

Sur les 49 espèces actuellement inscrites sur la Liste, la Chambre d'Agriculture constate qu'au moins 13 sont présentes au Luxembourg ou ont du moins été documentées au courant des dernières années¹. Certaines d'entre elles peuvent être considérées comme largement répandues sur le territoire national, ce qui est très préoccupant.

La Chambre d'Agriculture rappelle les auteurs du texte sous avis que la prolifération de toutes les espèces non indigènes a un impact négatif à plusieurs niveaux : le dommage engendré par ces espèces ne se limite pas seulement à la santé publique, la biodiversité ou encore au fonctionnement des écosystèmes ; le dommage peut être aussi considérable au niveau économique. Certaines plantes exotiques envahissantes peuvent devenir des adventices de cultures agricoles et en diminuer les rendements, ce qui constitue une perte pour les agriculteurs concernés. De même pour les animaux exotiques envahissants qui peuvent causer des dommages aux cultures. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture rappelle la nécessité absolue de bien mettre en œuvre les mesures de prévention et de gestion prévues par le Règlement UE.

Celui-ci prévoit des restrictions pour la détention, l'importation, la vente et l'élevage des espèces listées. Le texte européen oblige aussi les États membres à prendre des mesures pour la détection précoce des espèces listées afin de pouvoir procéder à une éradication rapide. Pour les populations déjà largement répandues sur leur territoire, les États membres sont obligés à mettre en place des mesures efficaces de gestion afin de réduire au minimum leurs effets sur la biodiversité, les services écosystémiques associés, la santé humaine ainsi que l'économie.

Selon la Chambre d'Agriculture, la prévention doit constituer une priorité absolue pour tout État membre étant donné que la gestion d'une population bien établie s'avère être très coûteuse et la population quasiment impossible à éradiquer. Pour un petit pays comme le Luxembourg, la coopération transfrontalière avec la France, la Belgique ainsi que l'Allemagne est primordiale afin d'atteindre les objectifs du Règlement UE.

Pendant, la Chambre d'Agriculture se doit de constater que le Luxembourg n'a jusqu'à présent pas pris ce sujet trop au sérieux. Le caractère tardif de l'introduction du projet de loi sous avis en fait foi.

Le Règlement UE attribue à la Commission certaines compétences d'exécution – alors que d'autres aspects tels que la mise en œuvre et les sanctions sont de la compétence des États membres. Le texte européen dispose p.ex. que le Luxembourg aurait dû :

- notifier à la Commission au plus tard pour le 5 novembre 2015 l'autorité compétente chargée de l'application de ce texte européen² ;
- disposer de structures pleinement opérationnelles au plus tard le 2 janvier 2016 afin de procéder aux contrôles officiels nécessaires pour éviter l'introduction intentionnelle dans l'Union d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union³ ;
- au plus tard le 2 janvier 2016 communiquer à la Commission son régime de sanctions⁴.

Notre pays est donc en infraction depuis au moins le 5 novembre 2015 – et il est urgent de remédier à cette situation par l'adoption du projet sous avis ainsi que par la mise en œuvre concrète du Règlement UE dans les meilleurs délais.

Selon la Chambre d'Agriculture, il est primordial de mettre en œuvre sans tarder des mesures de gestion pour toutes les espèces inscrites sur la Liste qui sont déjà largement répandues sur notre territoire – ceci afin de réduire au minimum leurs effets négatifs sur la biodiversité, les services écosystémiques associés, la santé humaine ainsi que l'agriculture. Notre chambre professionnelle note que très peu a été fait à ce niveau jusqu'à présent.

Le fait que certaines espèces inscrites sur la Liste bénéficient d'une protection intégrale via le règlement grand-ducal du 9 janvier 2009 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage prouve que la législation nationale n'a pas encore été adaptée au

1 <https://neobiota.lu/species/>

2 Art. 24 paragraphe 2. du Règlement UE

3 Art. 15, paragraphe 1. du règlement UE

4 Art. 30, paragraphe 4. du Règlement UE

Règlement UE. Ce règlement grand-ducal protège en effet intégralement tous les oiseaux vivant à l'état sauvage en Europe, à l'exception de neuf espèces⁵. Cette protection intégrale de tous les oiseaux à l'exception de espèces listées limitativement conduit en pratique à la protection intégrale de la corneille de l'inde (*Corvus splendens*) et de l'ibis sacré (*Threskiornis aethiopicus*) – alors même que ces espèces sont inscrites sur la Liste.

Si ces animaux ne sont pas largement répandus au Luxembourg – d'autres le sont. L'Ouette d'Égypte (*Alopochen aegyptiacus*) p.ex. est une espèce d'oiseau qui a pour la première fois été documentée au Luxembourg il y a plus de 30 ans. Depuis elle a proliféré et peut être observée pratiquement partout au Luxembourg sur une multitude de plans d'eau. Or rien n'a été fait depuis toutes ces années pour empêcher sa prolifération. Légalement, cette espèce était même protégée intégralement par le règlement grand-ducal du 9 janvier 2009 prémentionné jusqu'à jusqu'au 15 mars 2016 ! Et même si depuis cette date, l'Ouette d'Égypte n'est légalement plus intégralement protégée – elle le reste en pratique. En effet, aucune mesure de gestion de cette espèce n'a été prise et il n'est toujours pas permis de la chasser (à l'instar d'autres espèces inscrites sur la Liste qui peuvent être chassées⁶). La Chambre d'Agriculture se demande pourquoi le Ministère compétent n'a pas encore classé cette espèce comme chassables afin de commencer à prélever certains individus et de diminuer la population. Cette mesure permettrait dans l'immédiat de commencer à gérer cette espèce d'oiseau indigène sans aucun coût supplémentaire pour les pouvoirs publics.

La Chambre d'Agriculture appelle le ministère ainsi que les administrations compétentes de prendre le sujet au sérieux et de mettre en place dans les meilleurs délais, et en concertations avec les acteurs du terrain, les mesures de prévention, les plans d'action ainsi que les mesures de gestion imposées par le Règlement UE.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Cet article a pour objet de préciser que la coordination de la mise en oeuvre du Règlement UE échoit au Ministre de l'Environnement, alors que les Administrations de la nature et des forêts resp. de la gestion de l'eau sont en charge de l'exécution pratique. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire quant au fond de cet article. Elle rappelle cependant le caractère tardif de cette information étant donné qu'elle aurait déjà dû être notifiée à la Commission au plus tard le 5 novembre 2015 selon l'article 24 paragraphe 2. du Règlement UE.

Ad article 4

Cet article dispose que les projets de plans d'action et de mesures de gestion doivent être rendus accessibles au public sur un site internet et doivent être ouverts à toute observation et suggestion de la part de tout intéressé pendant au moins deux mois à compter du jour de sa publication.

Tout d'abord, la Chambre d'Agriculture rappelle que les mesures de gestion des espèces exotiques préoccupantes pour l'Union largement répandues sur le territoire luxembourgeois prévus au niveau de l'article 19 du Règlement UE auraient dû être mises en place au plus tard 18 mois après la publication de la liste de l'Union. Étant donné que cette dernière a été publiée en date du 13 juillet 2016, le Luxembourg aurait dû avoir des mesures de gestion au plus tard le 13 janvier 2018. De même pour l'analyse complète des voies d'introduction et de propagation non intentionnelle d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, prévues au niveau de l'article 13.

Concernant la consultation du public prévue au niveau de l'article sous avis, la Chambre d'Agriculture rappelle que le public sera en mesure de transmettre ses observations et suggestions sur les mesures de gestion prévues au niveau de l'article 19 du Règlement UE. Pour rappel, ces mesures consistent en des « actions physiques, chimiques ou biologiques, létales ou non létales, visant à l'éradication, au

5 Il s'agit des espèces d'oiseaux classés comme gibier (*i.e.* le faisan, le canard colvert ainsi que le ramier), le pigeon domestique retourné à l'état sauvage ainsi que, depuis le 15 mars 2016, certaines espèces non indigènes (en l'occurrence la Bernache du Canada, l'Ouette d'Égypte, le Canard mandarin, l'Erisma rousse et la Perruche à collier)

6 Il s'agit des espèces suivantes : raton laveur ; rat musqué ; chien viverrin et le ragondin

contrôle d'une population ou au confinement d'une population d'une espèce exotique envahissante »⁷. Ces mesures (p.ex. éradication d'espèces animales) n'obtiendront sûrement pas le consentement du public non averti. Les responsables de ces mesures de gestion devront néanmoins procéder à leur exécution, même si la majorité du public n'y consent pas pour différentes raisons.

Ad article 6

Selon le premier paragraphe de cet article « *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* » ont la prérogative de rechercher et de constater les infractions aux dispositions du Règlement UE ainsi que du projet de loi sous avis. Le deuxième paragraphe confère à ces fonctionnaires la qualité d'officier de police judiciaire et les paragraphes 3 et 4 disposent qu'ils doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale et prêté serment avant de pouvoir constater les infractions.

La Chambre d'Agriculture rappelle que le programme et la durée de la formation professionnelle spéciale ainsi que les modalités de contrôle des connaissances devront être prévus au niveau du règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale. Il faudra dès lors procéder à une modification supplémentaire de ce règlement grand-ducal afin d'ajouter le projet de loi sous avis au programme des agents qui veulent acquérir la qualité d'officier de police judiciaire pour la constatation d'infractions en matière environnementale.

La Chambre d'Agriculture se permet ici de poser la question de savoir qui sera responsable de former tous ces fonctionnaires ? Le dernier projet de modification du règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014⁸ prémentionné souligne la problématique en ce qu'il admet au niveau du commentaire de l'article 3 qu'« *en pratique, il a été particulièrement difficile de trouver des formateurs, et surtout ces formateurs ne connaissent ni en détail les lois en question, ni savent ils mettre en place un examen concret sur ces matières...* ». La Chambre d'Agriculture ne cesse de dénoncer les méfaits d'une constante augmentation de réglementation au niveau environnemental ainsi que des fonctionnaires censés contrôler le respect de toutes ces dispositions. Ceci conduit à un enchevêtrement de législations que très peu de personnes connaissent et où personne ne réussit à garder une vue globale de la problématique.

Ad article 10

Cet article introduit un recours en réformation à l'encontre des décisions ministérielles prises en exécution du Règlement UE ainsi que du projet de loi sous avis. La Chambre d'Agriculture salue le fait que les auteurs du texte sous avis aient opté pour un recours en réformation – et non pas pour un recours en annulation, comme le prévoit notamment le projet de loi 7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles⁹.

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

*

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

⁷ Art. 19 paragraphe 2 du Règlement UE

⁸ Cf. Avis de la Chambre d'Agriculture du 8 février 2018 – N/Réf. PR/PR/02-07

⁹ Cf. Notamment la critique émise par la Chambre d'Agriculture contre le recours en annulation au niveau de son avis du 21 avril 2017