

N° 6192<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(11.11.2010)

La commission se compose de: M. Fernand BODEN, Président; M. Marcel OBERWEIS, Rapporteur; MM. Eugène BERGER, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Mme Marie-Josée FRANK, MM. Camille GIRA, André HOFFMANN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Ben SCHEUER et Marc SPAUTZ, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 20 septembre 2010 par Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi que le règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque.

La Chambre de Commerce a avisé le projet de loi le 13 septembre 2010.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 12 octobre 2010.

Lors de sa réunion du 29 septembre 2010, la Commission du Développement durable a désigné M. Marcel Oberweis comme rapporteur du projet de loi sous objet. Le 20 octobre 2010, la Commission du Développement durable a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 11 novembre 2010, les membres de la commission parlementaire ont examiné et adopté le présent rapport.

**1. Objet et points saillants du projet de loi**

Le présent projet de loi a pour objet de mettre en œuvre certaines modalités d'application et de prévoir les sanctions concernant le règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque.

Le règlement communautaire susmentionné complète la législation communautaire existante relative à la protection des phoques, et notamment la directive 83/129/CEE du 28 mars 1983 interdisant l'importation dans la Communauté de peaux de certains bébés-phoques.

Il prend en compte les questions de bien-être animal liées à la mise à mort et à l'écorchage des phoques lors de la chasse, en garantissant que les produits dérivés de phoques mis à mort et écorchés dans des conditions de souffrance et de détresse ne puissent se retrouver sur le marché européen.

En outre, les mesures prévues par le règlement (CE) sont destinées à harmoniser les règles en vigueur dans l'Union européenne en matière d'activités commerciales liées aux produits dérivés du phoque et

à éviter ainsi une perturbation du marché intérieur des produits concernés, y compris les produits équivalents ou substituables aux produits dérivés du phoque. En effet, il existe des différences entre les dispositions nationales des différents Etats membres, régissant le commerce, l'importation, la production et la commercialisation des produits dérivés du phoque.

Le règlement communautaire étant d'applicabilité directe, le projet de loi sous rubrique comporte uniquement les dispositions nécessaires à son exécution. Il vise à identifier les autorités compétentes pour l'exécution du règlement (CE), à préciser les organes chargés de la recherche et de la constatation des infractions aux dispositions du règlement ainsi que leurs pouvoirs et prérogatives de contrôle, et à fixer les sanctions pénales y relatives.

## **2. Historique du règlement (CE) No 1007/2009**

Selon le Fonds international pour la protection des animaux (IFAW), au cours des cinq dernières années, près d'1,5 million de phoques du Groenland ont été massacrés au Canada, abattus à coups de gourdins ou par balles principalement pour leur fourrure. A ce jour, pour la saison 2008, les chasseurs ont tué officiellement 206.721 phoques, on peut craindre qu'un plus grand nombre encore ait été abattu. Bien que le Canada prétende que de nouvelles mesures assurent une plus grande „humanité“ de la chasse, IFAW a enregistré de nouvelles preuves du contraire et les phoques continuent d'endurer une lente et douloureuse agonie.

Les 30 espèces de phoque connues se trouvent généralement le long des côtes des régions arctiques et subarctiques de la planète, bien que certaines fréquentent également les zones tempérées. Sur ces 30 espèces, quinze sont chassées, ce qui, selon les estimations, représente une population d'environ 15 à 16 millions d'individus. Si la chasse aux phoques se déroule tout au long de l'année, la saison de chasse dépend des régions et des espèces concernées.

Le Canada, le Groenland et la Namibie sont responsables d'environ 60% des 900.000 phoques chassés chaque année. Les autres pays où l'on pratique cette chasse sont, notamment, l'Islande, la Norvège, la Russie et les Etats-Unis, et, au sein de l'Union européenne, la Suède, la Finlande et le Royaume-Uni.

La chasse aux phoques a soulevé de vives inquiétudes auprès du public et des gouvernements sensibles au bien-être des animaux, en raison de la douleur, de la détresse, de la peur et des autres formes de souffrance infligées à ces animaux lors de la mise à mort et de l'écorchage tels qu'ils sont la plupart du temps pratiqués.

Dans sa déclaration du 26 septembre 2006 sur l'interdiction des produits dérivés du phoque dans l'Union européenne, le Parlement européen demandait à la Commission d'élaborer sans délai une proposition de règlement visant à interdire l'importation, l'exportation et la vente de l'ensemble des produits dérivés du phoque harpé et du phoque à capuchon.

Dans sa recommandation 1776 (2006) du 17 novembre 2006 relative à la chasse aux phoques, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe préconisait que les Etats membres du Conseil de l'Europe pratiquant la chasse au phoque soient invités à interdire toutes les méthodes de chasse ne garantissant pas une mort instantanée, sans souffrances, des animaux et à interdire l'utilisation de certains instruments dans l'assomage des phoques ainsi qu'à promouvoir des initiatives visant à interdire le commerce des produits dérivés du phoque.

Suite aux avis scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments qui ont indiqué la possibilité de tuer les phoques sans douleur, sans stress ou toute autre souffrance inutile et pour répondre aux préoccupations exprimées par le Parlement européen, l'Union européenne a adopté et publié le règlement (CE) No 1007/2009 du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque.

## **3. Le règlement (CE) No 1007/2009**

Le règlement susmentionné établit des règles harmonisées concernant la mise sur le marché des produits dérivés du phoque ainsi que l'importation ou le transit de ces derniers dans la Communauté ou leur exportation depuis celle-ci.

Ce règlement interdit l'importation, l'exportation, le transit et la mise sur le marché des produits dérivés du phoque dans l'Union européenne, sauf lorsqu'ils proviennent de formes de chasse traditionnelles pratiquées par les communautés inuites et d'autres communautés indigènes à des fins de subsis-

tance, lorsque les produits proviennent de phoques morts dans des conditions respectant le bien-être de l'animal et sans souffrance inutile, lorsque ces produits sont importés de manière occasionnelle et non commerciale par des voyageurs souhaitant en faire un usage personnel, et lorsqu'il s'agit de produits résultant d'une chasse réglementée par les législations nationales et pratiquée uniquement dans le cadre d'une gestion durable des ressources marines.

La preuve du respect de ces conditions est fournie au moyen d'un certificat, d'une étiquette ou d'une marque. Le respect de ces conditions est évalué par la Commission, qui accorde des dérogations, sur la base de critères, listés à l'annexe II de la proposition de règlement, relatifs notamment:

- aux principes du bien-être animal;
- aux instruments et aux conditions de chasse;
- aux méthodes de mise à mort et à la formation des chasseurs;
- aux systèmes de surveillance de la chasse et à la fourniture de rapports.

Les certificats doivent mentionner toutes les informations utiles permettant d'attester que les produits dérivés du phoque auxquels ils se rapportent respectent les conditions susmentionnées.

Ils sont validés par un organisme indépendant ou une autorité publique attestant de l'exactitude des informations qui y figurent. Tous les cinq ans, les Etats membres transmettent à la Commission un rapport décrivant toutes les mesures entreprises en vue de l'application du règlement.

L'article 6 du règlement dispose que les Etats membres doivent établir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction de ce règlement ainsi que toutes mesures nécessaires pour leur mise en œuvre.

#### **4. Avis de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler. Néanmoins, elle regrette la mise en œuvre tardive des modalités d'application et des sanctions prévues par le présent projet de loi, ne laissant aucun temps d'adaptation aux sociétés et personnes concernées, l'article 3 du règlement (CE) No 1007/2009 prévoyant l'application de l'interdiction et de ses exceptions à partir du 20 août 2010.

#### **5. Avis du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi indiquent que les dispositions des articles 3 à 5 reprennent des dispositions standard de la législation environnementale.

Au Conseil d'Etat de rappeler dans ce contexte ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées 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.

Il demande à cette occasion une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans d'autres avis (cf. avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009 – doc. parl. No 6034<sup>3</sup>), dont notamment le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

Dans la mesure où le législateur maintiendrait les compétences de police judiciaire au bénéfice d'agents de l'Etat ne relevant pas du corps de la Police grand-ducale, le Conseil d'Etat se devrait d'insister que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire soient désignés par référence à leurs fonctions et grades dans la hiérarchie interne de leur administration et qu'ils justifient d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Si le principe de cette formation doit être prévu dans la loi formelle (cf. art. 23 de la Constitution), les modalités d'organisation de cette formation pourront être reléguées à un règlement grand-ducal.

#### **6. Commentaire des articles et travaux parlementaires**

##### *Article 1er*

L'article 1er identifie le membre du Gouvernement chargé de coordonner l'exécution du règlement communautaire. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

### Article 2

L'article 2 prévoit le retrait du marché ou l'interdiction de mise sur le marché par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles de produits dérivés du phoque dont la mise sur le marché ne respecte pas les conditions déterminées par l'article 3 du règlement communautaire. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

### Article 3

Cet article détermine les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions.

Le Conseil d'Etat rappelle ses réserves les plus vives face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Comme il l'a déjà fait à maintes reprises dans d'autres avis, il demande une nouvelle fois de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

La Commission du Développement durable décide de maintenir l'article 3 inchangé.

### Article 4

L'article 4 concerne les pouvoirs de contrôle. Les auteurs du projet de loi ont décidé de ne pas limiter les possibilités de contrôle aux seuls cas où il y a des indices graves de culpabilité. Ils ont jugé cette approche trop restrictive, car elle ne permet le contrôle que dans des cas très limités quand il y a déjà un soupçon d'infraction et car elle fait obstacle à tout contrôle préventif ou de routine.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé du paragraphe 1er de l'article, qui porte sur des visites de contrôle autres que dans les locaux destinés à l'habitation. La suppression de toute condition encadrant le contrôle ne répond en effet pas aux exigences de l'article 15 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le Conseil d'Etat demande à ce que la disposition reprenne le libellé figurant dans tous les autres textes poursuivant le même objectif. Il y a dès lors lieu de faire débiter la phrase par: „*S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose, les agents (...)*“, tout en insérant à la fin du paragraphe 1er la formule suivante: „*Les actions de contrôle entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués*“.

La commission parlementaire suit ces propositions de la Haute Corporation et décide de libeller l'article 4 comme suit:

#### **Art. 4. Pouvoirs de contrôle**

*1. S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose, les agents visés à l'article 3 de la présente loi peuvent visiter pendant le jour et même pendant la nuit et sans notification préalable, les locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application. Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite. Les actions de contrôle entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.*

*2. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux d'habitation. Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux de ces agents, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.*

### Article 5

L'article 5 traite des prérogatives de contrôle.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „faciliter“ par l'expression „ne pas empêcher“ au deuxième alinéa de l'article 5, et ceci afin d'être en phase avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

La Commission du Développement durable suit cette proposition et l'article 5 se lira comme suit:

**Art. 5. Prerogatives de contrôle**

*Les agents visés à l'article 3 de la présente loi sont habilités à :*

1. *demander communication de tous les registres, de toutes les écritures et de tous les documents relatifs aux produits visés par la présente loi,*
2. *prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons des produits visés par la présente loi. Les échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise à toute personne concernée, à moins que celle-ci n'y renonce expressément,*
3. *saisir et au besoin mettre sous séquestre les produits visés par la présente loi ainsi que les registres, écritures et documents les concernant.*

*Toute personne est tenue, à la réquisition de ces agents, de faciliter ne pas empêcher les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi.*

*En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont mis à charge du prévenu. Dans tous les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat.*

**Article 6**

L'article 6 reprend une disposition standard dans la législation environnementale. Les auteurs du projet de loi ont décidé d'accorder le droit de se constituer partie civile en cas d'infraction à la présente loi non seulement aux associations agréées en application de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles mais aussi aux associations agréées sur base de la loi du 15 mars 1983 ayant pour objet d'assurer la protection de la vie.

L'article 6 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

**Article 7**

L'article 7 a trait à la sanction en cas de violation de l'article 3 du règlement CE No 1007/2009.

Le Conseil d'Etat demande à ce qu'au premier alinéa de l'article, le renvoi au règlement (CE) No 1007/2009 soit précisé comme suit: „(...) infraction à l'article 3, paragraphes 1er et 2 du règlement (CE) No 1007/2009“.

La Commission suit cette suggestion. L'article 7 est libellé comme suit:

**Art. 7. Sanctions pénales**

*Sera punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 251 euros à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, toute personne qui se sera rendue coupable d'une infraction à l'article 3, paragraphes 1er et 2 du règlement (CE) No 1007/2009.*

*Les mêmes peines s'appliquent en cas d'entrave aux mesures administratives prises en application de l'article 2.*

\*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

**PROJET DE LOI**  
**concernant certaines modalités d'application et la sanction du**  
**règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du**  
**Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits**  
**dérivés du phoque**

**Art. 1er. Compétences**

Le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles est chargé de coordonner l'exécution du règlement (CE) No 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque, dénommé ci-après „règlement CE No 1007/2009“.

Les dispositions qui précèdent ne portent pas préjudice aux compétences attribuées en la matière au ministre ayant dans ses attributions les finances.

**Art. 2. Mesures administratives**

1. En cas de non-respect des dispositions de l'article 3 du règlement CE No 1007/2009, le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles peut interdire la mise sur le marché ou imposer le retrait du marché des produits visés par la présente loi.

2. Tout intéressé peut demander l'application des mesures visées au paragraphe 1er.

3. Les mesures prises par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles en vertu du paragraphe 1er sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans les quarante jours de la notification de la décision.

**Art. 3. Recherche et constatation des infractions**

Outre les officiers de police judiciaire, les agents de la police grand-ducale, les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal et les agents de l'Administration de la nature et des forêts de la carrière supérieure de l'ingénieur, de la carrière inférieure du préposé de la nature et des forêts et de la carrière inférieure des cantonniers sont chargés de rechercher et de constater les infractions à l'article 3 du règlement CE No 1007/2009.

Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires ainsi désignés de l'Administration des douanes et accises et de l'Administration de la nature et des forêts ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché.

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

L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

**Art. 4. Pouvoirs de contrôle**

1. S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose, les agents visés à l'article 3 de la présente loi peuvent visiter pendant le jour et même pendant la nuit et sans notification préalable, les locaux, installations, sites et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application. Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite. Les actions de contrôle entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.

2. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux d'habitation. Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite

domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux de ces agents, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

**Art. 5. Prerogatives de contrôle**

Les agents visés à l'article 3 de la présente loi sont habilités à:

1. demander communication de tous les registres, de toutes les écritures et de tous les documents relatifs aux produits visés par la présente loi,
2. prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons des produits visés par la présente loi. Les échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception. Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise à toute personne concernée, à moins que celle-ci n'y renonce expressément,
3. saisir et au besoin mettre sous séquestre les produits visés par la présente loi ainsi que les registres, écritures et documents les concernant.

Toute personne est tenue, à la réquisition de ces agents, de ne pas empêcher les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi.

En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont mis à charge du prévenu. Dans tous les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat.

**Art. 6. Droit d'agir en justice des associations écologiques agréées**

Les associations agréées en application de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et les associations agréées sur base de la loi du 15 mars 1983 ayant pour objet d'assurer la protection de la vie et le bien-être des animaux 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.

**Art. 7. Sanctions pénales**

Sera punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 251 euros à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, toute personne qui se sera rendue coupable d'une infraction à l'article 3, paragraphes 1er et 2 du règlement (CE) No 1007/2009.

Les mêmes peines s'appliquent en cas d'entrave aux mesures administratives prises en application de l'article 2.

Luxembourg, le 11.11.2010

*Le Rapporteur,*  
Marcel OBERWEIS

*Le Président,*  
Fernand BODEN

