

Objet: Projet de loi n°7219

- 1. 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 ;**
- 2. abrogeant les articles 2 à 12 de la loi modifiée du 19 février 1975 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington, le 3 mars 1973. (4964CCL)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(24 novembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») intègre dans un nouveau texte les dispositions d'application de la loi du 19 février 1975 relative à la protection des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction adoptée suite à la ratification par le Luxembourg de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après « CITES »), signée à Washington le 3 mars 1973.

La CITES a pour objet de protéger, par une réglementation du commerce international, certaines espèces menacées de faune et de flore sauvages. Elle prévoit des régimes de protection différents selon les espèces, celles-ci étant classées en trois catégories, correspondant aux trois annexes de cette convention, en fonction des menaces plus ou moins grandes d'extinction qui pèsent sur elles. Cette réglementation est articulée autour d'une procédure d'octroi de permis et de certificats d'importation ou d'exportation des espèces visées, ce qui implique notamment la mise en place d'organismes de gestion chargés d'administrer le système de permis au niveau national, d'autorités scientifiques, ainsi que l'instauration de mesures de communication entre Etats, et la mise en place de sanctions.

Au niveau européen, l'application de la CITES est aujourd'hui régie par le règlement (CE) 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (ci-après le « Règlement (CE) 338/97 ») et par plusieurs règlements d'application adoptés par la Commission.¹

Le Projet reprend et met à jour dans une nouvelle loi les dispositions d'application en vigueur au vu de l'évolution de la CITES et du Règlement (CE) 338/97 dans le temps. Outre la désignation de l'autorité nationale compétente et des autorités de gestion, le Projet prévoit la désignation d'une autorité scientifique, précise le régime de permis de commerce, détaille les modalités de recherche et de constatation des infractions et prévoit les sanctions administratives et pénales applicables.

Considérations générales

Quant à la forme, la Chambre de Commerce note que toute référence au Règlement (CE) 338/97 doit être modifiée comme suit : « *règlement (CE) 338/97 de la Commission du* »

¹ Cf notamment le règlement (CE) n°865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du Règlement (CE) n°338/97.

Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ». ²

Quant au fond, la Chambre de Commerce s'interroge tout particulièrement sur la cohérence du système de sanctions mis en œuvre dans le Projet et émet un doute quant à la capacité de ce système à permettre une coordination satisfaisante entre les mesures administratives imposées par les différents fonctionnaires et agents compétents. ³

Dès lors, elle invite les auteurs à préciser les modalités exactes du système de contrôle et du système de sanctions afin d'assurer la mise en place d'un système cohérent et respectueux de la sécurité juridique.

Commentaire des articles

Article 5

Le Projet se rapporte aux spécimens « de l'annexe A et B ». Il y a lieu de compléter cette formule comme suit : « de l'annexe A et B du règlement européen. »

Article 6

Cette disposition détermine les mesures administratives à disposition : (i) des fonctionnaires et agents chargés de la recherche et du constat des infractions aux dispositions européennes et nationales applicables (saisie des spécimens) ⁴ ; et (ii) du ministre (renvoi du spécimen à l'Etat d'exportation, attribution de la propriété du spécimen à la personne physique ou morale appropriée, organisation d'une vente publique, ordre d'abattage ou de destruction). ⁵

Le paragraphe 1^{er} de l'article 6 prévoit que les mesures administratives trouvent leur origine dans la saisie administrative de spécimens facilement reconnaissables « lorsque les [fonctionnaires ou agents chargés de rechercher et de constater les infractions] *présument une infraction ou ont des doutes sur le commerce d'une espèce déterminée* ».

Sans contester le bienfondé du choix de la mesure de saisie des spécimens objet d'une infraction, la Chambre de Commerce s'interroge tout d'abord sur la légalité d'une disposition prévoyant de baser une sanction sur des présomptions et des doutes. ⁶ Elle constate également l'incohérence de cette disposition au regard de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2 qui prévoit que les fonctionnaires et agents « constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire ».

Elle suggère donc que le paragraphe sous analyse soit modifié comme suit : « Lorsque les fonctionnaires et agents personnes visées à l'article 7 constatent *présument une infraction* aux dispositions du règlement européen, à la présente loi et aux règlements européens et nationaux d'application ~~ou ont des doutes sur le commerce d'une espèce déterminée, ils sont compétents pour l'imposition d'une saisie administrative des spécimens parties ou produites d'un animal facilement reconnaissable qui font l'objet de l'infraction~~ ».

² Cf intitulé du Projet et article 1^{er}.

³ La cohérence du système de sanctions administratives relève principalement de l'application des articles 6 à 8 du Projet.

⁴ Article 6, paragraphe 1^{er}

⁵ Article 6, paragraphe 3

⁶ Le principe général de sécurité juridique implique essentiellement des garanties quant à une application constante et cohérente du droit par les administrations, et s'oppose donc, par conséquent à tout changement brusque et imprévisible dans le comportement de l'administration vis-à-vis de ses administrés (cf notamment, Tribunal Administratif de Luxembourg, 7 octobre 2010, rôle 25999 ; 12 mars 2014, rôles 29577 et 30011 ; et 9 mai 2016, rôle 35263).

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'articulation des dispositions de l'article 6 avec celles de l'article 8 qui énumère une série de prérogatives des organes de contrôle dans des situations sensiblement identiques : « *Lorsque les personnes chargées du contrôle constatent une infraction, les spécimens sont soit renvoyés à l'Etat d'exportation, soit saisis par elles et, en cas de nécessité, détruits ou abattus* ». ⁷

Le paragraphe 3 vise à permettre la levée des mesures administratives « *prévues au paragraphe 1^{er}* » – c'est-à-dire la saisie des spécimens en cas de présomption des agents – une fois que les « *non-conformités* » qui les ont entraînées ont pris fin.

La Chambre de Commerce constate que le paragraphe 1^{er} fait référence à des présomptions et non pas à des non-conformités. Elle s'interroge quant au fait de savoir si la référence aux « *mesures prévues au paragraphe 1^{er}* », ne viserait pas plutôt les mesures administratives relevant de la compétence du ministre visées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}. ⁸

Dans l'hypothèse où les mesures administratives décidées par le ministre seraient effectivement visées, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de cette disposition dont l'objet aurait pour effet de mettre fin à des mesures par essence irréversibles telles que le renvoi des spécimens saisis à l'Etat d'exportation, l'attribution de l'entière propriété à la personne physique ou morale appropriée, l'organisation d'une vente publique, un ordre d'abattage ou de destruction.

La Chambre de Commerce suggère que cet alinéa soit supprimé, sinon reformulé pour une meilleure compréhension.

Pour finir, **le paragraphe 5 de l'article sous analyse** pose le principe de la confiscation systématique des spécimens par le tribunal en cas de condamnation pénale. Cette mesure n'étant pas une mesure administrative, mais bien une sanction pénale, la cohérence du système juridique mis en place dans le Projet justifie que cette mesure soit déplacée vers l'article 9 relatif aux sanctions pénales.

Article 8

Le projet d'article 8 détaille les pouvoirs de contrôle accordés aux fonctionnaires et agents en charge de la recherche et de la constatation des infractions en vertu de l'article 7.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur deux références erronées : (i) plusieurs références à l'« *article 6* » concernant les fonctionnaires et agents, alors qu'il s'agit de l'article 7, et (ii) une référence au « *responsable des activités visées au paragraphe 2, alinéas 1 et 2* » (paragraphe 3), qui ne correspond à aucun article du Projet.

Quant au fond, la Chambre de Commerce remarque que les auteurs n'ont prévu aucune condition à l'accès aux locaux par les fonctionnaires et agents exerçant leurs fonctions. Or, il y a lieu de s'assurer du respect des droits des propriétaires et exploitants éventuels des lieux désignés, ce qui n'est pas le cas dans l'article sous analyse. Dès lors, la Chambre de Commerce suggère que l'article 8, paragraphe 1^{er} soit complété comme suit :

« (1) *Les officiers et agents de police judiciaire [...] ont, dans l'exercice de leurs fonctions, l'accès libre, de jour et de nuit, aux usines, magasins, dépôts, bureaux [...] **lorsqu'il***

⁷ Article 8, paragraphe 7

⁸ Cf supra, note 5.

existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi, au règlement européen ou aux règlements pris en exécution de ceux-ci.

Cette disposition n'est pas applicable aux locaux d'habitation ».

Quant à l'article 8, paragraphe 3, la Chambre de Commerce suggère qu'il soit modifié afin de permettre de déterminer avec précision qui est le « *responsable des activités* » qui doit être informé des contrôles effectués par les agents compétents.⁹

La Chambre de Commerce s'étonne également que les auteurs aient prévu que d'éventuelles perquisitions domiciliaires puissent être effectuées par seulement un fonctionnaire ou agent, et non pas par deux comme la loi le prévoit habituellement dans des situations similaires.¹⁰

Concernant l'article 8, paragraphe 7 visant les mesures prises lorsqu'une infraction est constatée, la Chambre de Commerce réitère son commentaire déjà formulé concernant le projet d'article 6 en ce qui concerne la cohérence du système de contrôle et de sanctions mis en place dans le Projet.

Article 9

L'article sous analyse prévoit que les sanctions pénales encourues en cas de violation des dispositions en vigueur vont de 8 jours à 6 mois d'emprisonnement et de 50.000 € à 500.000 € d'amende.¹¹ En l'absence de justification particulière de la modification envisagée concernant les seuils de l'amende encourue, la Chambre de Commerce s'interroge sur la proportionnalité de telles condamnations financières. La Chambre de Commerce souligne également l'importance d'instaurer des régimes de sanction cohérents en fonction des domaines visés.¹²

Quant à la forme, la Chambre de Commerce note que l'article « *5 bis du règlement européen* » mentionné au paragraphe 1^{er} n'existe pas. Il y aurait donc lieu de supprimer cette référence.

* * *

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.

CCL/DJI

⁹ Cf *supra*. La référence au « *responsable des activités visées au paragraphe 2, alinéas 1 et 2, ou à celui qui le remplace* » n'est pas satisfaisante étant donné que le paragraphe 2 de l'article sous analyse contient un seul alinéa et qu'il ne permet pas de savoir quelles activités sont visées.

¹⁰ *i.e.* article 14, paragraphe 2, de la loi du 17 novembre 2017 relative à la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits ; ou encore article 4 de la loi du 21 juillet 2012 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la CE.

¹¹ Sous le régime de la loi modifiée du 19 février 1975, les sanctions encourues en cas d'infraction aux dispositions en vigueur étaient un emprisonnement de 8 jours à 6 mois, ainsi qu'une amende de 2.500 LUF à 1.000.000 LUF (soit environ 62 € à 24.789 €). La loi belge prévoit quant à elle une peine pouvant aller de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement, et une amende de 26 € à 50.000 €.

¹² A titre d'exemple, la peine d'emprisonnement encourue en vertu du projet de loi n°7205 concernant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) n° 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 va de 8 jours à 1 mois.