

N° 7255¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

sur les forêts portant abrogation de :

- 1° l'édit, ordonnance et règlement des Archiducs Albert et Isabelle du 14 septembre 1617 sur le fait des Bois ;
- 2° l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;
- 3° l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;
- 4° l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;
- 5° l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;
- 6° le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;
- 7° l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;
- 8° l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;
- 9° le décret du 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;
- 10° le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale ;
- 11° l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
- 12° l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843 concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;
- 13° la loi forestière du 14 novembre 1849 sur le régime forestier ;
- 14° la loi du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;
- 15° la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts ;
- 16° la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;
- 17° la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;
- 18° la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts « classés CEE » ;

**et modifiant la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection
de la nature et des ressources naturelles**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT
(31.5.2022)

Par dépêche du 3 juin 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'environnement, du climat, du développement durable, de l'énergie et de l'aménagement du territoire lors de sa réunion du 31 mai 2021.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 15 octobre et 21 octobre 2021 ainsi que du 9 mars 2022.

Une entrevue entre des représentants de la commission parlementaire et de la commission compétente du Conseil d'État a eu lieu en date du 10 mai 2022.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Par les amendements sous avis, la Commission de l'environnement, du climat, du développement durable, de l'énergie et de l'aménagement du territoire de la Chambre des députés entend donner suite, en large partie, aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2020¹ relatif au projet de loi sur les forêts.

À la lecture du texte coordonné, il apparaît que les articles 16, 24 et 25 du projet de loi initial ont été supprimés, tel qu'il avait été demandé par le Conseil d'État. Les oppositions formelles relatives à ces articles peuvent être levées.

À l'article 38, paragraphe 2, du projet de loi initial, devenu l'article 24, paragraphe 2, les termes « au gré des propriétaires » ont été supprimés. Le Conseil d'État s'était opposé formellement à ces termes pour insécurité juridique et il avait demandé de les préciser. Les auteurs se sont contentés de les supprimer, sans soumettre un amendement afférent expliquant ce choix. Or, la suppression pure et simple des termes « au gré des propriétaires » ne répond pas aux interrogations soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2020. Dans ce même avis, dans le cadre de l'examen de l'article 34 initial relatif à la gestion des forêts publiques, le Conseil d'État avait en effet signalé que les communes jouissent de l'autonomie de gestion de leur patrimoine, en vertu de l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Le nouvel article 24, paragraphe 2, prévoit pourtant que « [l']Administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques. » Étant donné que cette disposition s'applique également aux forêts des communes, elle contrevient à l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et le Conseil d'État se doit de maintenir son opposition formelle à son égard. Afin de lever son opposition formelle, il peut d'ores et déjà s'accommoder de la solution d'insérer les termes « de l'accord du propriétaire ».

Le Conseil d'État note que, dans les commentaires des différents articles, les auteurs restent muets sur les motifs qui les ont amenés à prévoir ou à maintenir certaines dispositions. De même, il constate qu'à nombreux endroits, les auteurs ont privilégié la suppression pure et simple de dispositions au lieu de répondre aux interrogations du Conseil d'État ou d'adapter ces dispositions, en vue de les rendre cohérentes.

¹ Avis n° 52.692 du Conseil d'État du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi sur les forêts (doc. parl. n° 7255⁵).

Suite aux explications fournies par les auteurs lors de l'entrevue du 10 mai 2022 quant aux articles 3 et 5 amendés, le Conseil d'État suggère, lorsque se trouvent visées des personnes autres que le propriétaire, de faire référence au propriétaire et aux « personnes dûment autorisées », plutôt que d'utiliser la notion d'« ayants cause ». Le droit pénal étant d'interprétation stricte, les sanctions prévues à l'article 25 risquent de s'appliquer aux personnes qui ne sont ni les propriétaires ni les ayants cause.

Les auteurs des amendements proposent encore d'introduire un nouvel article 15 qui établit un régime de subventions, un nouvel article 28 qui prévoit des avertissements taxés, un nouvel article 33 qui confère un accès spécifique aux forêts et un nouvel article 36 qui vise à modifier la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le Conseil d'État regrette enfin qu'une grande partie des observations d'ordre légistique formulées dans son avis précité du 19 décembre 2020 n'ont pas été suivies.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

Les auteurs procèdent à un remplacement quasiment complet de l'article 2 du projet de loi. Ainsi, ils suppriment l'intégralité du paragraphe 1^{er} qui était censé donner une définition de la « forêt », paragraphe qui avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État. La définition de la « forêt » fait, aux termes de l'amendement proposé, l'objet du point 8° et s'intègre donc parmi les autres définitions.

En vertu des points 7° et 8°, un terrain est désormais à qualifier de « forêt » lorsqu'il occupe une surface de minimum 25 ares, le recouvrement au sol par les cimes étant de minimum de 20 pour cent du terrain et les espèces arborées prises en compte devant pouvoir atteindre au minimum 5 mètres de hauteur. Cette nouvelle définition répond aux critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2020. Ainsi, les expressions aux contours flous, notamment « surface suffisamment importante », ont fait place à des indications précises. L'amendement sous examen supprime le paragraphe 3 ayant fait une référence à la zone verte, de sorte que le problème de concilier ce paragraphe avec l'exclusion des fonds des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées de la définition de la forêt ne pose plus de problème. Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à cet égard.

La nouvelle définition proposée au point 8° consiste à qualifier de « forêt » les « fonds boisés », ces derniers termes étant définis au point 7°. Il est à noter que ces termes n'apparaissent plus dans le projet de loi, à l'exception dudit point 8°. Or, les définitions qui n'apparaissent plus dans le dispositif sont à écarter. Il y a dès lors lieu d'intégrer les précisions faites au point 7° directement dans la définition proposée au point 8°.

La dernière phrase du point 7°, disposant que « [le] recouvrement est exprimé en valeur relative de 0 à 100 pour cent », est superflue et à supprimer.

Au point 8°, *in fine*, il est encore précisé que les termes « fonds forestier » sont synonymes de celui de « forêt ». En effet, au long du projet de loi tel qu'amendé sont utilisés les termes « fonds forestier » et « forêt ». Il convient toutefois d'assurer l'unité de la terminologie à travers le dispositif, en exprimant les mêmes idées par des termes identiques. L'utilisation de synonymes pour exprimer une même idée est à éviter.

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, la définition de la notion de « forêt publique » au point 10° est remaniée, ce qui lui permet de lever son opposition formelle y relative.

Au point 16°, les auteurs précisent la notion de « peuplement feuillu ». À la lettre a) de ce point, il convient de compléter les termes « surface terrière » par l'ajout des termes « d'un peuplement », afin d'aligner la définition sur la notion définie au nouveau point 22° de l'article 2.

Au point 17°, la définition des « produits de la forêt » inclut désormais le bois des arbres, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 19 décembre 2020 à l'égard de ce point.

L'ancien point 19° qui définissait la notion de « véhicule motorisé » a été supprimé, suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, qui peut dès lors être levée.

Au nouveau point 22°, les auteurs introduisent une définition de la notion de « surface terrière d'un peuplement », utilisée ensuite, selon les auteurs, aux articles 9 et 10. Il convient pourtant de constater qu'à l'article 9, tout comme d'ailleurs à l'article 2, point 16°, lettre a), les auteurs utilisent seulement les termes « surface terrière » sans l'ajout « d'un peuplement », tandis qu'ils ajoutent, à l'article 10, le terme « forestier ». Aux articles 2, point 20, et 15, paragraphe 4, est en outre utilisé le terme « surface » sans autre précision, alors que semble être visée la surface terrière d'un peuplement. Le Conseil d'État rappelle que les notions sont à utiliser telles qu'elles ont été définies, au risque sinon de porter atteinte à la sécurité juridique. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, d'aligner ces termes à ceux qui ont été définis, et cela chaque fois que les termes définis sont pertinents dans le projet de loi tel qu'amendé.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement 3 vise à remplacer l'article 3 de la loi en projet initial concernant l'accès aux forêts, dont les paragraphes 1^{er} à 3 avaient fait l'objet d'oppositions formelles par le Conseil d'État. En plus des modifications apportées à cet article 3, dont plusieurs suppressions, les auteurs y intègrent « l'essentiel des dispositions de l'ancien article 6 » concernant l'accès aux forêts des véhicules, qui avait également fait l'objet de plusieurs oppositions formelles. Tenant compte de ces modifications, le Conseil d'État est en mesure de lever ses oppositions formelles.

Quant à la notion d'« ayants cause », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Au nouveau paragraphe 1^{er}, première et deuxième phrases, les auteurs suivent la proposition de texte du Conseil d'État formulée par rapport à l'ancien article 3, paragraphe 1^{er}, sur le droit à l'accès à la forêt, tout en distinguant les personnes bénéficiant de ce droit d'accès. Tandis que les piétons, conducteurs de cycle ou de cycle à pédalage assisté peuvent accéder aux forêts sur les chemins et sentiers, l'accès à la forêt des conducteurs d'animaux de selle et de trait est limité aux chemins.

Le paragraphe 1^{er}, troisième phrase, dispose ensuite que « [c]es limitations ne s'appliquent pas aux propriétaires ni à leurs ayants cause ». Les auteurs y reprennent l'essentiel de l'ancien article 3, paragraphe 3, deuxième phrase. Il convient toutefois de constater que les termes « ces limitations » sont inintelligibles par rapport au contenu des deux premières phrases, en ce que ces deux phrases confèrent des droits. Si le Conseil d'État peut s'accommoder du choix des auteurs de consacrer un droit d'accès à la forêt, au lieu de défendre l'accès à la forêt en dehors des chemins et sentiers, il considère toutefois qu'une adaptation terminologique de la troisième phrase s'impose. Tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'écrire ce qui suit :

« La forêt est accessible aux propriétaires et aux personnes dûment autorisées, à l'exception de celles prévues par la présente loi. »

L'opposition formelle relative à l'ancien paragraphe 3, phrase 3, basée sur une insécurité juridique, peut être levée, en ce que cette phrase n'a pas été reprise dans le nouveau dispositif. De même, le terme « balisage » n'apparaît plus dans la loi en projet.

Au paragraphe 2, qui concerne l'accès aux forêts des véhicules automoteurs, les auteurs entendent répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'article 6 initial. Si la nouvelle teneur du paragraphe 2 permet de lever les oppositions formelles formulées à l'égard de cet article, le Conseil d'État constate que les auteurs exemptent de l'interdiction prévue au paragraphe 2, première phrase, « tout autre véhicule automoteur que ceux visés au paragraphe 1^{er} ». À la lecture du paragraphe 1^{er}, il apparaît pourtant qu'aucun des véhicules y indiqués n'est à qualifier de « véhicule automoteur » au sens de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. L'exception prévue est dès lors superfétatoire et à omettre, pour écrire :

« L'accès aux forêts moyennant un véhicule automoteur est interdit en dehors des voies publiques. »

Le paragraphe 3 tel qu'amendé dispose que « [l']accès du public aux forêts peut être interdit pour des raisons d'intérêt public ou de protection des forêts. Un règlement grand-ducal détermine les raisons, conditions et modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts ». Ce nouveau dispositif reprend, de manière plus générale, l'ancien article 3, paragraphe 2, auquel le Conseil d'État

s'était opposé formellement en raison d'« incohérences et ambiguïtés incompatibles avec les exigences de la sécurité juridique ». Le paragraphe 3, première phrase, sous avis ne répond pas à ces exigences. Si les auteurs suppriment les expressions de « certains types d'usage », « perturbation significative » et « quiétude de la faune », ils maintiennent la notion d'« intérêt public ». Or, le Conseil d'État rappelle que la notion d'« intérêt public » ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique². Le Conseil d'État maintient dès lors son opposition formelle à l'égard du paragraphe 3 sous avis. En ce qui concerne plus particulièrement la notion de « public », au vu des explications fournies lors de l'entrevue du 10 mai 2022, le Conseil d'État comprend que cette notion n'englobe pas le propriétaire. Dès lors, le Conseil d'État demande, à l'instar de l'article 5, de préciser que cette interdiction ne s'applique pas au propriétaire, ni, le cas échéant, aux personnes dûment autorisées.

Dans son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État s'était encore formellement opposé à l'ancien article 3, paragraphe 2, en considérant que « les mesures de limitation et d'interdiction [...] sont des mesures à caractère réglementaire, puisqu'elles s'adressent à la généralité du public. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire ». Dans la mesure où les mesures d'interdiction d'accès aux forêts seront toujours à qualifier de mesures à caractère réglementaire, le Conseil d'État se doit de maintenir son opposition formelle relative à l'expression « pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts ».

Amendement 4

L'amendement sous avis remplace en partie l'article 4 de la loi en projet relatif aux « responsabilités inhérentes au droit d'accès » à la forêt.

Le Conseil d'État prend acte du choix des auteurs de maintenir l'article 4, paragraphe 1^{er}, concernant l'acceptation des risques d'accident au milieu forestier. Les auteurs expliquent que « le concept de l'acceptation des risques institué au niveau du paragraphe 1^{er} ne se heurte pas au principe de la responsabilité pour faute prévue par l'article 1382 du Code civil » et que « [l]a responsabilité [du propriétaire est limitée] envers les personnes qui se rendent dans sa forêt au seul cas de faute ». Le Conseil d'État peut suivre ces explications et note que l'acceptation des risques dans le cadre de l'accès aux forêts n'exclura pas la responsabilité du propriétaire pour « simple » faute et n'entraînera donc pas une limitation de la responsabilité du propriétaire à la faute particulièrement grave.

Cependant, le Conseil d'État demande aux auteurs, dans un souci de sécurité juridique et sous peine d'opposition formelle, de remplacer, à l'article 4, paragraphe 2 tel qu'amendé, la notion d'« actes fautifs » par celle de « faute », cette dernière notion étant appropriée en l'occurrence, dans la mesure où elle est visée à l'article 1382 du Code civil et couvre les diverses gradations de faute, contrairement à la notion d'« acte fautif ».

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État constate que le dispositif a été précisé par les auteurs, en tenant compte de ses remarques et en s'inspirant de la législation française, ce qui lui permet de lever son opposition formelle à son égard. Il note encore que l'article 4, paragraphe 2, s'appliquera non seulement aux propriétaires forestiers, mais également aux titulaires des autres droits démembrement, en application de l'article 2, point 18°, tel qu'amendé, qui définit le terme « propriétaire » comme « titulaire d'un droit de propriété ou d'un droit réel démembré emportant la jouissance d'arbres ou de produits de la forêt ». En raison de la nouvelle définition du terme « propriétaire » au point 18°, il convient néanmoins de supprimer, à l'article 4, paragraphe 2, le terme « forestier » après celui de « propriétaire ».

Le paragraphe 3 initial, qui prévoyait des critères d'appréciation de la responsabilité par le juge et qui posait des problèmes de cohérence au regard des autres deux paragraphes de l'article 4, a été supprimé, ce qui permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle à cet égard.

Amendement 5

L'amendement sous avis vise à répondre à des oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 19 décembre 2020. L'article 5 sur le « balisage » est supprimé. Une partie du contenu de l'article 6, qui est également supprimé, est transférée à l'article 3, paragraphe 2, tel qu'amendé. Les oppositions formelles à l'égard des articles 5 et 6 initiaux peuvent être levées.

² Avis précité du Conseil d'État du 19 décembre 2020, p. 17.

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement sous examen supprime l'article 7 de la loi en projet, qui avait donné lieu à une opposition formelle de la part du Conseil d'État et qui peut être levée.

Amendement 8

L'amendement sous avis vise à répondre aux observations et à une opposition formelle formulées par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2020 à l'égard de l'article 8 initial relatif au feu en forêt, devenu le nouvel article 5. Les auteurs suppriment les paragraphes 2 et 3 de l'article 8. La suppression du paragraphe 3 permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à son égard.

Suite à l'entrevue du 10 mai 2022, le Conseil d'État comprend qu'il est de l'intention des auteurs que le propriétaire reste toujours entièrement libre de porter et d'allumer le feu en forêt, à l'unique exception de la pratique de l'essartement à feu, qui est interdite en vertu de l'article 11, point 2°, du projet de loi sous avis ainsi qu'au titre de l'article 17, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait qu'il revient désormais seul au propriétaire d'utiliser le feu pour des activités cynégétique ou sylvicole, en raison de la suppression pure et simple du paragraphe 2 initial, qui soumettait la pratique de brûler les rémanents de coupe à une autorisation du ministre, et étant donné qu'aux termes du nouvel article 5, seul le propriétaire peut porter et allumer le feu en forêt.

Amendement 9

L'amendement sous revue supprime l'article 9 initial relatif à la « quiétude », ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'égard de cet article.

Amendement 10

L'article 10 initial, devenu l'article 6 de la loi en projet, relatif au prélèvement des produits de la forêt, est amendé pour tenir compte des observations du Conseil d'État et de son opposition formelle. Les termes « pour les besoins d'une association scientifique, caritative ou de jeunesse » sont supprimés et l'opposition formelle à cet égard peut être levée.

Amendement 11

L'article 11 initial est supprimé suite à l'opposition formelle du Conseil d'État qui peut dès lors être levée.

Amendement 12

À l'ancien article 12, devenu l'article 7 de la loi en projet, relatif aux principes de gestion des forêts, la deuxième partie de la phrase de l'article est supprimée suite à l'opposition formelle du Conseil d'État. Le nouveau dispositif se limite désormais à une gestion « selon les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable », de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 13

L'amendement sous examen vise à répondre à une opposition formelle du Conseil d'État émise dans son avis du 19 décembre 2020 à l'égard de l'ancien article 13, devenu l'article 8 de la loi en projet, qui traite de la planification forestière. Le nouvel article 8 précise désormais, au paragraphe 1^{er}, que le document à produire par le propriétaire forestier doit avoir « une validité de dix ans » et prévoit, à son paragraphe 2, l'inopposabilité du document à l'acquéreur d'une propriété forestière, ce qui répond en partie aux critiques formulées par le Conseil d'État. Les auteurs n'ont pas répondu à la critique du Conseil d'État relative au défaut de précision de la périodicité de l'obligation de produire un tel document. La périodicité de cette obligation ne résulte toutefois pas nécessairement de la validité du document.

Par ailleurs, si l'article 38, paragraphe 2, tel qu'amendé, prévoit que « les propriétaires disposent d'un an à partir de l'entrée en vigueur pour le document de planification », la disposition reste muette

par rapport au délai dans lequel le propriétaire doit « produire un document de planification forestière » après l'expiration de ce régime transitoire. La question du délai se pose notamment lors de l'acquisition d'une forêt, en ce que le nouveau propriétaire devra également produire le document de planification.

Au vu de ces incertitudes, le Conseil d'État maintient son opposition formelle sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, étant donné que le défaut « d'élaborer » ledit document est sanctionné d'une amende administrative en vertu de l'article 30, paragraphe 1^{er}, point 1, du projet de loi tel qu'amendé.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'écrire ce qui suit :

« Dans les [...] mois après l'acquisition d'une forêt, les propriétaires [...] produisent un document de planification forestière qui contient des informations [...]. Ce document est à renouveler avant l'expiration d'un délai de dix ans. »

Par ailleurs, il demande que le terme « élaborer », utilisé à l'article 30, paragraphe 1^{er}, point 1^o, soit remplacé par celui de « produire », afin d'aligner le libellé de cette disposition sur celui de l'article 8, paragraphe 1^{er}, sous examen.

Amendement 14

L'amendement sous revue modifie les deux premiers paragraphes de l'ancien article 14, devenu l'article 9 de la loi en projet, afin de répondre aux observations ainsi qu'à une opposition formelle du Conseil d'État formulées dans son avis du 19 décembre 2020. Cet amendement est à lire ensemble avec l'amendement 33 qui procède, entre autres, à une modification de l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Quant à l'emploi des termes « une surface terrière » au paragraphe 2, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle, d'aligner ces termes à ceux définis à l'article 2, point 22^o, en ajoutant les termes « d'un peuplement », au risque sinon de viser une autre surface que celle définie. Ce risque d'imprécision contrevient en effet à l'article 14 de la Constitution, le non respect de l'article 9, paragraphe 2, étant sanctionné pénalement en application de l'article 25, paragraphe 2.

Amendement 15

Les auteurs de l'amendement sous avis remplacent dans sa presque intégralité l'ancien article 15, devenu l'article 10 de la loi en projet, relatif à la régénération, pour répondre à deux oppositions formelles du Conseil d'État qu'il avait formulées à l'égard des paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 15 initial.

Le terme « biotope », au regard duquel le Conseil d'État s'était opposé formellement pour défaut de définition, est supprimé au paragraphe 1^{er} pour se retrouver au paragraphe 3 tel qu'amendé. Ce paragraphe 3 ne fait pas l'objet d'une sanction et renvoie à la loi précitée du 18 juillet 2018. Par ailleurs, les auteurs prévoient un délai de trois ans après des travaux d'abattage, tout en ajoutant, au paragraphe 2, trois cas dans lesquels le propriétaire est exempt de son obligation de régénération. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever ses oppositions formelles relatives à l'ancien paragraphe 1^{er}.

À l'ancien paragraphe 3, devenu le paragraphe 5, les auteurs entendent répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 19 décembre 2020 à l'égard du pouvoir réglementaire conféré au ministre d'édicter un fichier écologique des essences. Si le nouveau paragraphe 5, alinéa 2, prévoit désormais qu'« [u]n règlement grand-ducal fixe la méthodologie et détermine l'aptitude des essences du fichier écologique des essences sur base de la capacité des essences à se développer à long terme à un endroit donné », le Conseil d'État se doit de constater qu'en vertu de l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du même paragraphe, il revient toujours au ministre d'établir ce fichier. Il doit dès lors maintenir son opposition formelle à l'égard de la disposition conférant directement au ministre le pouvoir d'établir le fichier écologique et demande aux auteurs de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.

Amendement 16

Les auteurs modifient l'ancien article 17, devenu l'article 11 de la loi en projet, en supprimant certaines des autorisations du ministre, qui lui permettaient de déroger aux interdictions, et en complétant une des autorisations dérogatoires par l'ajout de l'objectif poursuivi par cette autorisation, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendement 17

Les auteurs suppriment l'ancien article 18, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'égard de cet article.

Amendement 18

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État émise dans son avis du 19 décembre 2020, l'article 22 initial est supprimé. Elle peut dès lors être levée.

Amendement 19

Par l'amendement 19, les auteurs entendent répondre à deux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'article 23 initial, paragraphe 1^{er}, et à une opposition formelle à l'égard du paragraphe 3 du même article. L'article 23 initial est devenu l'article 13 de la loi en projet.

L'article 13, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur, prévoit désormais, à sa première phrase, que « [l]e Gouvernement en conseil constate l'état de catastrophe forestière », en ajoutant, à sa deuxième phrase, qu'« [u]n règlement grand-ducal peut édicter des mesures temporaires pour sauvegarder l'économie et l'industrie du bois ».

Dans son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État avait rappelé que « le Grand-Duc apprécie souverainement la nécessité de prendre un règlement, sans que la prise du règlement puisse être subordonnée à l'intervention d'une autre autorité ». Il est dès lors aussi inconcevable que le pouvoir réglementaire du Grand-Duc suive le constat d'un état de catastrophe par le Conseil de gouvernement, au lieu d'apprécier souverainement la situation, qu'il s'agisse d'une urgence ou d'un « état de catastrophe ». Le Conseil d'État se doit ainsi de maintenir son opposition formelle à l'égard de la première phrase du nouvel article 13, paragraphe 1^{er}, et il demande de la supprimer.

La deuxième phrase prévoit la possibilité pour un règlement grand-ducal d'édicter des « mesures temporaires pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois ». Dans son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État avait souligné que les mesures envisagées relèvent d'une matière réservée à la loi formelle, plus précisément de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que du travail agricole, consacrée dans l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. D'après l'arrêt récent n°166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle³, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que, dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Il appartient dès lors à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire prévues à l'article 13, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution⁴.

Or, l'article 13, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, ne répond pas à ces exigences.

Par ailleurs, l'expression de « catastrophe forestière » est définie à l'article 2, point 2°, tel qu'amendé, comme un « évènement qui cause de graves bouleversements aux forêts sous forme de dégâts de grande envergure et provoqué soit par l'intervention humaine, telle que la destruction de forêts par surexploitation ou par incendie, soit par des causes climatiques ou naturelles telles que des chablis ou autres détériorations des arbres par prolifération exceptionnelle de pathogènes ou par sécheresse ou inondation ». Le Conseil d'État signale que cette large définition à caractère exemplatif ne suffit pas aux exigences constitutionnelles de précision résultant de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution quant

³ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

⁴ En ce sens, voir l'avis du Conseil d'État (CE n° 60.001ac) sur le projet de loi relative à la concurrence et portant : 1° organisation de l'Autorité nationale de concurrence ; 2° modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 3° modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; 4° modification de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 5° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 6° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ; 7° modification de la loi du 5 mars 2021 relative à certaines modalités de mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne ; 8° modification de la loi du 1^{er} juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, doc. parl. n° 7479¹⁵, p. 2.

à la qualification d'une situation de « catastrophe forestière », qui peut engendrer l'application de l'article 13, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État donne notamment à considérer que les « causes climatiques » à l'origine de la catastrophe forestière sont susceptibles d'entraîner des mesures d'une durée de plusieurs années, voire illimitée.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de préciser l'article 13, paragraphe 1^{er}, au regard de l'encadrement des mesures envisagées, de la durée de leur validité, ainsi que de la définition de « catastrophe forestière ».

Les auteurs suppriment l'article 23, paragraphe 3, initial. L'opposition formelle à l'égard de cette disposition peut dès lors être levée.

Amendement 20

Les auteurs suppriment l'article 26 de la loi en projet dans sa teneur initiale, qui avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État, ce qui lui permet de lever son opposition formelle à cet égard.

Amendement 21

Les auteurs répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'égard de l'ancien article 27, devenu l'article 14 de la loi en projet, en supprimant, au paragraphe 1^{er} initial, les termes « ou d'autres relevés périodiques » et en précisant quelles données sont à répertorier dans l'inventaire forestier. Les auteurs suppriment également le paragraphe 2 de l'article 27 initial de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur le fait que la suppression de l'article 27, paragraphe 2, devrait nécessairement engendrer la suppression de l'article 30, paragraphe 1^{er}, point 2°, du projet de loi tel qu'amendé, en ce que cette dernière disposition prévoit une amende administrative en cas de violation de l'« article 14, paragraphe 2 », une disposition qui n'existe pas.

Amendement 22

L'ancien article 29, devenu l'article 15 de la loi en projet, est remplacé par un dispositif qui apporte des précisions au regard du cercle des bénéficiaires, des montants, des mesures d'exécution ainsi que des conditions et modalités d'allocation des subventions, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'égard de l'ancien article 29.

Dans ce contexte, le Conseil d'État tient à signaler que l'article 57, paragraphe 7, première phrase, de la loi précitée du 18 juillet 2018 dispose qu'« [u]ne subvention ne peut pas être cumulée avec une autre aide ayant la même finalité que la subvention octroyée. » Lorsque les finalités sont les mêmes, une subvention accordée en application du nouvel article 15, paragraphes 1^{er} et 2, engendre ainsi la perte d'une subvention conférée en application de l'article 57, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018, sur la base duquel vient d'être adopté le règlement grand-ducal du 16 avril 2021 instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier⁵.

Au paragraphe 4, alinéa 2, « [d]es majorations de maximum 25 pour cent » sont prévues. Les majorations font partie des subventions et, partant, relèvent également des articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, qu'elles soient précisées dans la loi, et cela tant quant aux situations dans lesquelles elles s'appliquent que quant aux pourcentages clairement définis.

Quant au paragraphe 4, alinéa 3, qui prévoit une limitation des mesures subventionnées « au paragraphe 1^{er}, point 25 », il convient de viser le paragraphe 2, point 25.

L'alinéa 4 du même paragraphe dispose que « le règlement grand-ducal peut déterminer également les sanctions en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion ».

Le Conseil d'État s'interroge d'abord sur la terminologie employée. Quant au « remboursement » d'une subvention, il ne s'agit en effet pas d'une sanction, dans la mesure où une aide perçue en trop ou indûment touchée doit être restituée. Le bénéficiaire perdra encore naturellement le bénéfice de

⁵ Mém. A n° 315 du 21 avril 2021.

l'aide et le législateur peut d'ailleurs prévoir une augmentation du montant à restituer par les intérêts légaux.

Quant à la « sanction » de la « résiliation », le Conseil d'État s'interroge sur l'objet de cette résiliation, en ce que les subventions envisagées par le projet de loi ne relèvent ni d'une convention ni d'un contrat à conclure, qui pourraient être résiliés en cas de non-conformité.

Ensuite, quant à l'exclusion du bénéfice d'une subvention, le Conseil d'État a récemment rappelé, dans son avis du 23 mars 2021 sur le projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier⁶, qu'une telle exclusion constitue « clairement [...] une sanction relevant de l'article 14 de la Constitution. Une telle sanction ne saurait en aucun cas être instituée par le biais d'un règlement.⁷ » En rappelant l'arrêt n° 166/21 précité du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁸, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 15, paragraphe 4, alinéa 4, du projet de loi, en ce que cette disposition contrevient aux articles 14 et 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il suggère aux auteurs de s'inspirer des articles 7 et 8 de la loi du 1^{er} août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique⁹.

Amendement 23

Sans observation.

Amendement 24

À l'article 19 (ancien article 33), paragraphe 3, de la loi en projet, les auteurs remplacent les termes « d'intérêt biologique » par celui de « biotopes ». Le terme « biotope » n'étant toutefois pas défini dans le projet de loi sous avis, il convient de le préciser par un renvoi à la loi précitée du 18 juillet 2018.

Amendement 25

Sans observation.

Amendement 26

La suppression du paragraphe 5 de l'ancien article 37, devenu l'article 23 de la loi en projet, permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle émise dans son avis du 19 décembre 2020 à l'égard de ce paragraphe.

Amendement 27

Les auteurs remplacent les articles 39 et 40 initiaux par un nouvel article 25, composé de deux paragraphes, afin de répondre à plusieurs oppositions formelles que le Conseil d'État avait formulées à l'égard des deux anciens articles.

Quant au paragraphe 1^{er}, qui reprend l'ancien article 39, le Conseil d'État note d'abord que la fourchette des amendes a été modifiée par rapport au texte initial, à savoir de « 25 à 250 » en « 24 à 1 000 » euros.

Quant au plafond de 1 000 euros de la fourchette, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 26 du Code pénal, les amendes contraventionnelles, étant des peines de police, donnent au juge de police la possibilité de prononcer une amende de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, à moins que la loi n'en dispose autrement. En revanche, les amendes correctionnelles, dont le montant minimal est de 251 euros, ne peuvent être prononcées que par un tribunal correctionnel dans le contexte d'un délit. Si les auteurs entendaient prévoir des contraventions, il faudrait formuler le libellé du paragraphe 1^{er} de la façon suivante :

« Sont punis d'une amende de 24 euros à 1 000 euros, les contraventions suivantes : [...] ».

⁶ Avis du Conseil d'État n° 60.347, p. 6.

⁷ Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, n° 138, Mém. A n° 459 du 8 juin 2018.

⁸ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

⁹ Mém. A n° 659 du 8 août 2018.

Les points 1° à 5°, 7° et 16° de l'ancien article 39 sont supprimés, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à leur égard.

L'article 25, paragraphe 1^{er}, point 1°, reprend l'ancien article 39, point 6, relatif à l'infraction de porter ou allumer du feu en forêt, une action interdite au public en vertu de l'article 5 de la loi en projet tel qu'amendé. Le paragraphe 3 de l'article 8 initial, devenu l'article 5, étant supprimé, l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard de l'ancien point 6° peut être levée.

Dans ce contexte, le Conseil d'État note que les auteurs suppriment l'article 39, point 13°, qui érigait en infraction l'essartement à feu courant, une pratique de gestion interdite par l'ancien article 17, point 2°. Alors que cette pratique de gestion est définie à l'article 2, point 6°, et reste interdite en vertu de l'article 11, point 2°, de la loi en projet tel qu'amendé, elle ne sera désormais plus sanctionnée en vertu de la loi en projet.

À l'article 25, paragraphe 1^{er}, point 2°, les auteurs reprennent l'ancien article 39, point 8°, relatif à l'infraction d'enlever des produits de la forêt en violation de l'article 10 initial, devenu l'article 6 du projet de loi. L'opposition formelle à l'égard de l'article 6 étant levée, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle relative au point 2°.

Le nouveau point 3° (ancien point 9) renvoie au nouvel article 9, paragraphe 1^{er}, pour sanctionner celui qui procède à une « coupe d'arbres sans notification ». L'opposition formelle ayant été levée relative à l'article 9, elle peut également être levée relative au point 3°.

Au nouveau point 5°, les auteurs reprennent l'ancien article 39, point 11°, relatif à l'utilisation des plants et semences en violation de l'ancien article 15, paragraphe 3, devenu l'article 10, paragraphe 5, du projet de loi tel qu'amendé. Étant donné que le Conseil d'État maintient son opposition formelle relative à ce dernier article, il est amené à maintenir également son opposition formelle relative au point 5°.

Le nouveau point 6° (ancien point 12) renvoie au nouvel article 11, point 1°, pour sanctionner le « pâturage ou toute autre forme d'élevage de bétail en forêt ». L'autorisation dérogatoire du ministre ayant été supprimée à l'article 11, point 1°, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard du point 6°.

À l'article 25, paragraphe 2, les auteurs reprennent l'ancien article 40. Le plafond de la fourchette de peine d'emprisonnement est sensiblement relevé de six mois à trois ans, tandis que la fourchette d'amende de 251 à 750 000 euros est maintenue. Le Conseil d'État rappelle que ces fourchettes s'appliquent à toute une série d'infractions de gravité différente. Ainsi, la violation de l'interdiction d'utiliser du matériel forestier de reproduction génétiquement modifié ou le dessouchage, d'une part, et le simple dépassement du délai imparti pour procéder à la régénération d'un peuplement forestier, d'autre part, peuvent se trouver sanctionnés de la même manière à hauteur de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 750 000 euros. Le Conseil d'État se doit de rendre attentif au récent arrêt de la Cour constitutionnelle¹⁰, qui reconnaît comme principe général de droit à valeur constitutionnelle le principe de proportionnalité. En l'espèce, il convient de noter que les infractions énumérées revêtent une gravité différente à tel point que l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme proportionnée par rapport aux infractions de moindre gravité. De ce fait, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner¹¹.

L'article 25, paragraphe 2, point 1°, reprend l'ancien article 40, point 1°, relatif à l'infraction de procéder à une coupe en violation de l'ancien article 14 (devenu l'article 9), paragraphes 2 à 5, dont le paragraphe 2 avait fait l'objet d'une opposition formelle en raison d'une incohérence par rapport à l'article 13, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Ce paragraphe 3 de l'article 13 étant supprimé par l'amendement 33 et l'opposition formelle à l'encontre de l'article 9, paragraphe 2, ayant été levée à cet égard, l'opposition formelle par rapport au point 1° sous examen peut également être levée. Or, le Conseil d'État rappelle son opposition formelle à l'égard de l'article 9, paragraphe 2, du

10 Cour constitutionnelle, arrêt n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A-n° 232 du 23 mars 2021).

11 Voir, en ce sens, les avis n° 60.346 du Conseil d'État du 22 juin 2021 sur le projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc. parl. n° 7659¹⁰), p. 16 et 17, n° 60.337 du 22 juin 2021 sur le projet de loi relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (doc. parl. n° 7656⁴), p. 4 ; n° 60.418 du 22 juin 2021 sur le projet de loi relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (doc. parl. n° 7701²), p. 5.

projet de loi tel qu'amendé, en raison de l'emploi des termes « une surface terrière » qui se distingue de l'expression définie à l'article 2, point 2°. Il est dès lors amené à s'opposer formellement au point 1° sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

Au point 2°, les auteurs reprennent l'ancien article 40, point 4°, ayant pour objet de sanctionner les comportements contraires à l'ancien article 15, paragraphe 1^{er}, devenu l'article 10, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État ayant levé son opposition formelle à l'égard de cet article 10, paragraphe 1^{er}, il est en mesure de lever son opposition formelle relative au point 2°.

Le Conseil d'État demande pourtant, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, que le libellé de l'article 25, paragraphe 2, point 2°, soit aligné sur celui de l'article 10, paragraphe 1^{er}. En effet, les termes « en vue de la reconstitution » faisant défaut au point 2°, celui-ci laisse penser que l'infraction consiste à ne pas procéder à la régénération « du peuplement forestier [ou] de peuplements forestiers équivalents », alors que l'article 10, paragraphe 1^{er}, vise « la régénération [...] du peuplement forestier, [...] en vue de la reconstitution de peuplements forestiers équivalents ».

Quant au point 7° qui reprend l'ancien article 40, point 7°, l'opposition formelle du Conseil d'État peut être levée, en ce que celle à l'égard de l'article 11, point 6°, est également levée.

Amendement 28

À l'article 26 du projet de loi tel qu'amendé, les auteurs modifient l'ancien article 41, désormais intitulé « Circonstances aggravantes ».

Les auteurs précisent les peines susceptibles d'être aggravées, comme le Conseil d'État l'avait demandé dans son avis du 19 décembre 2020, en se référant aux « peines visées à l'article 25, paragraphe 1^{er} ». Le Conseil d'État constate que l'application de l'article 26 peut engendrer une majoration de l'amende de « 24 à 1 000 euros » prévue à l'article 25, paragraphe 1^{er}, à une peine d'« emprisonnement de deux ans et [...] une amende de 1 000 000 euros ».

Quant à cette fourchette de peines, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans le cadre de l'amendement 27 relatives à l'article 25, paragraphe 2, relatives à la proportionnalité des peines. Il demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, d'adapter la fourchette prévue, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

Amendement 29

L'amendement sous avis insère un nouvel article 28 dans la loi en projet relatif à des avertissements taxés, qui peuvent être décernés « [e]n cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 25, paragraphe 1^{er} ». Le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs qualifient, à l'article 25, paragraphe 1^{er}, les infractions y énumérées comme des « contraventions ».

Amendement 30

Les auteurs amendent l'article 43 initial, devenu l'article 29 de la loi en projet, afin de répondre à des observations du Conseil d'État formulées dans son avis du 19 décembre 2020 et pour tenir compte d'une observation des Parquets de Luxembourg et de Diekirch faite dans leur avis du 14 novembre 2019 dans le cadre du projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹², plus précisément relative à l'article 77 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Quant à l'emploi de l'expression de « membres de la Police grand-ducale », à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État rappelle que « la loi modifiée du 18 avril 2018 sur la Police grand-ducale, en parlant des « membres de la Police grand-ducale », vise tous les agents de cette administration, qu'ils fassent partie du cadre policier ou du cadre civil, et cela sans distinction de leurs attributions. Or, seuls les membres faisant partie du cadre policier visés à l'article 17 de la même loi ont d'office la qualité d'officier de police judiciaire et figurent, de ce chef, à l'article 10 du Code de procédure pénale et sont habilités par ce code à poser des actes en cette qualité. Le même article 17 prévoit qu'« [o]nt la qualité d'agent de police judiciaire, les membres du

¹² Doc. parl. n° 7477², p. 10 et suivant.

cadre policier et les membres du cadre civil du Service de police judiciaire remplissant des missions de police judiciaire qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire », les compétences des agents de police judiciaire étant circonscrites à l'article 13 du Code de procédure pénale. »¹³ Le projet de loi sous examen ne confère aucune compétence aux membres de la Police grand-ducale autres que celles figurant à l'article 17 de la loi précitée du 18 avril 2018. Une disposition spéciale, telle l'article 29, paragraphe 2, sous avis, qui étend les compétences des officiers et agents de police judiciaire à tous les « membres » de la Police grand-ducale est dès lors incohérente non seulement par rapport au Code de procédure pénale, mais encore au regard de la loi précitée du 18 avril 2018. Enfin, il est à noter que l'article 33 du Code de procédure pénale limite le pouvoir de saisie à des personnes ayant la qualité d'officier de police, ce qui exclut de ce pouvoir les agents de police judiciaire qui n'ont pas la qualité d'officier. Le Conseil d'État réitère ainsi sa demande¹⁴ de viser les « membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire ».

Amendement 31

L'amendement sous avis modifie l'ancien article 46, devenu l'article 32 de la loi en projet, relatif aux pouvoirs de contrôle.

L'alinéa 1^{er} prévoit désormais que « [I]es agents de l'administration constatent les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution. »

Le Conseil d'État note, dans ce contexte, que les auteurs ont supprimé l'article 2, paragraphe 2, point 2°, du projet de loi initial, qui définissait l'expression d'« agent de l'administration » comme les agents « de l'Administration de la nature et des forêts des carrières A et B en charge des forêts ». Dans son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette définition, en raison d'une terminologie incohérente de la loi en projet initiale, dans la mesure où l'expression définie ne revenait qu'une seule fois, alors que certains articles utilisaient l'expression non définie d'« agent de l'Administration de la nature et des forêts ». Le Conseil d'État avait donc constaté que l'expression non définie visait indistinctement tous les agents de cette administration. Désormais, la loi en projet telle qu'amendée se contente de définir, dans son article 2, point 1, le terme « administration ». Or, en application de cette disposition, l'expression d'« agents de l'administration », utilisée aux nouveaux articles 32 et 33, fait toujours défaut de définition précise et continue dès lors de viser indistinctement tous les agents de l'Administration de la nature et des forêts, indépendamment de leurs grade, fonction ou qualification.

Le Conseil d'État se doit de rappeler qu'« il appartient à la loi formelle de désigner avec précision les organes, administrations ou services de l'État auxquels des pouvoirs de police sont attribués, ainsi que les carrières auxquelles les fonctionnaires qui les exercent doivent appartenir »¹⁵, en vertu de l'article 97 de la Constitution. À défaut de ces précisions, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 1^{er} sous avis.

À l'alinéa 2, il convient de supprimer la deuxième phrase comme étant superfétatoire, en ce que les fonctionnaires visés sont, de droit commun, compétents d'exercer leurs fonctions sur le territoire du Grand-Duché.

Amendement 32

Par l'amendement sous examen, les auteurs introduisent, par un article 33 nouveau, un droit d'accès spécifique au bénéfice du ministre, de son délégué, des porteurs d'un ordre de mission du ministre, des membres du Conseil supérieur des forêts et des agents de l'Administration.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'expression de « les agents de l'Administration » à l'article 32 (amendement 31) et réitère son opposition formelle y relative.

¹³ Avis complémentaire du Conseil d'État du 16 juillet 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, doc. parl. n° 7477⁸, p. 5. Voir aussi l'avis précité du Conseil d'État du 19 décembre 2020, p. 51 et suivante.

¹⁴ En ce sens, voir l'avis complémentaire précité du Conseil d'État du 16 juillet 2021, doc. parl. n° 7477⁸, p. 5.

¹⁵ Avis n° 52.905 du Conseil d'État du 16 juillet 2021 relatif au projet de loi portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. n° 7319⁶, p. 3).

Amendement 33

L'amendement sous revue introduit un nouvel article 36 dans la loi en projet, qui vise à modifier les articles 13, 17 et 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Quant à l'article 57, les auteurs complètent son paragraphe 5 par une phrase prévoyant, à l'image de l'article 15, paragraphe 4, alinéa 4, de la loi en projet dans sa teneur amendée, la détermination par voie de règlement grand-ducal de « sanctions en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion. » Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans le cadre de son examen de l'amendement 22 concernant l'article 15, paragraphe 4, alinéa 4, et il s'oppose formellement au point 3° du nouvel article 36 sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

Amendement 34

Sans observation

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'amendement 22, à l'article 15, paragraphe 4, alinéa 3, dans sa teneur amendée, « Les subventions visées au paragraphe 1^{er}, point 25°, sont limitées ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, pour écrire par exemple « ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière » avec les lettres « er » en exposant pour écrire « 1^{er} juin 1840 », « règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n 73/2009 du Conseil » et « loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Lorsqu'un acte a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de cet acte. À titre d'exemple, il y a lieu d'écrire systématiquement « loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Intitulé

En ce qui concerne l'ordre des dispositions de la loi en projet sous avis, le Conseil d'État signale que les dispositions modificatives précèdent les dispositions abrogatoires, de sorte que l'intitulé du projet de loi est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi sur les forêts et portant :

1° modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

2° abrogation de :

- a) l'Édit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ;
- b) l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;
- c) l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;
- d) l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;
- e) l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;

- f) le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;
- g) l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;
- h) l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;
- i) le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;
- j) le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ;
- k) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
- l) l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;
- m) la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ;
- n) la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;
- o) la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ;
- p) la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;
- q) la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;
- r) la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E. ».

La rédaction et l'ordre des intitulés tels que proposés ci-avant sont à reprendre à l'article 37 relatif aux dispositions abrogatoires.

Amendement 1

À l'article 2, points 1° et 5°, dans sa teneur amendée, il est signalé que les administrations prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « Aministration de la nature et des forêts ».

Au point 7°, il convient d'écrire « composée d'au moins 20 pour cent d'espèces arborées » et de remplacer le point final par un point-virgule. Cette dernière observation vaut également pour le point 8°, alinéas 3, lettre (j), et 4.

Au point 10°, les guillemets entourant les termes « forêt publique » sont à omettre.

Le Conseil d'État recommande de déplacer le point 11° et d'en faire le point 19° afin de respecter l'ordre alphabétique des définitions. La numérotation des autres points est à adapter en conséquence.

Au point 15°, il convient d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

Au point 16°, lettre (b), seules les quantités égales ou supérieures à deux prennent la marque du pluriel, pour écrire « 1,30 mètre ». Cette observation vaut également pour le point 22°.

Amendement 13

À l'article 8, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi de termes tels que « au paragraphe précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 33, à l'article 36, point 1°, modifiant l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Amendement 15

À l'article 10, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « du point de vue de la production et de l'écologie, ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, point 1°, et l'amendement 27, à l'article 25, paragraphe 2, point 2°, dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, première phrase, il faut écrire les termes « pour cent » au singulier.

Amendement 16

Le Conseil d'État signale que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... En outre, au sein des énumérations, chaque élément commence

par une minuscule. Cette observation vaut également pour l'amendement 28, à l'article 26, dans sa teneur amendée.

Amendement 19

À l'article 13, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur amendée, il y a lieu de maintenir l'indication du numéro de paragraphe. Au paragraphe 2, deuxième phrase, il y a lieu d'accorder le terme « soumises » au genre masculin pluriel.

Amendement 21

À l'article 14, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il est suggéré de remplacer le terme « récolte » par celui de « comprend ».

Amendement 22

À l'article 15, paragraphe 2, point 9°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire le terme « revenu » correctement. Au point 11°, il faut écrire « et d'arbres morts sur pieds ». Au point 13°, il y a lieu d'écrire les termes « arbre mort » au pluriel. Au point 21°, il faut ajouter un article défini *in limine*. En outre, la formule « d'un ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 29, à l'article 28, alinéa 3, point 2°.

Au paragraphe 3, il est signalé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. En outre, et compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'écrire « Les subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 1° à 22° », « du bénéfice des subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 11°, 12°, 13°, 18°, 20° et 21° » et « Les subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 23° et 24° ».

Au paragraphe 4, alinéa 3, il est signalé que l'indication d'un point s'effectue avec un exposant « ° » derrière le numéro et que les termes « et les études » après les termes « de toutes sortes » sont à supprimer.

Amendement 27

Le Conseil d'État signale qu'il n'y a pas lieu d'introduire chaque élément de l'énumération par le terme « qui ».

À l'article 25, paragraphes 1^{er}, phrase liminaire, et 2, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 24 à 1 000 euros » et « 251 à 750 000 ». Au point 6°, le Conseil d'État signale que la référence à un premier point s'écrit « point 1° » sans l'ajout des lettres « er » en exposant. Au paragraphe 2, points 3°, 6°, 7° et 8, il y a lieu d'écrire le terme « Ministre » avec une lettre initiale minuscule, conformément à la définition afférente introduite par l'article 2 du projet de loi dans sa teneur amendée. Cette observation vaut également pour l'article 31, paragraphe 1^{er}.

Amendement 29

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

À l'article 28, alinéa 6, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « augmenté le cas échéant des frais de rappel ». À l'alinéa 7, première phrase, le Conseil d'État préconise l'usage du présent de l'indicatif.

Amendement 30

À l'article 29, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, il est signalé que les administrations prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « Police grand-ducale ». À la deuxième phrase, il y a lieu d'entourer les termes « y non compris les samedis, dimanches et jours fériés » de virgules. À l'alinéa 2, première phrase, il y a lieu de supprimer le terme « à » avant les termes « la vente aux enchères ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, première phrase. À l'alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer à deux reprises le terme « sera » par le terme « est ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, deuxième phrase. Par ailleurs, il y a lieu

d'écrire « Caisse des consignations ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, deuxième phrase.

Au paragraphe 5, deuxième phrase, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit.

Au paragraphe 5, sixième phrase, il y a lieu d'écrire le terme « Administration » avec une lettre initiale minuscule, conformément à la définition introduite par l'article 2 du projet de loi dans sa teneur amendée.

Au paragraphe 9, il y a lieu de supprimer les termes « se fait comme en matière » qui y figurent de trop.

Amendement 31

À l'article 32, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». À la deuxième phrase, il y a lieu d'accorder le terme « précisées » au genre masculin pluriel. À l'alinéa 4, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « dans le ressort duquel ».

Amendement 32

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Amendement 33

À l'article 36, dans sa teneur amendée, les modifications à effectuer aux articles 13, 17 et 57 sont à introduire par une phrase liminaire ayant la teneur suivante :

« La loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est modifiée comme suit : ».

À l'article 36, point 1^{er}, à l'article 13, paragraphe 1^{er}, à insérer, il y a lieu d'écrire « Tout changement d'affectation de fonds forestiers ». En outre, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Amendement 34

L'amendement rajoute un paragraphe 1^{er} à l'article visé, de sorte que la numérotation des paragraphes suivants est à adapter en conséquence.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné versé aux amendements sous revue, le Conseil d'État constate des incohérences entre les amendements proprement dits et ledit texte coordonné tenant compte de ceux-ci. À titre d'exemple, sont citées les incohérences suivantes :

À l'article 15, paragraphe 4, alinéa 3, la ponctuation employée diffère de celle de l'amendement 22.

À l'article 25, paragraphe 2, point 4^o, l'exposant « ° » après le chiffre « 4 » est à maintenir.

À l'article 29, paragraphe 3, point 4^o, le terme « saisi » est erronément accordé au genre féminin singulier.

Suite à l'amendement 34, la numérotation des paragraphes à l'article 38 est à revoir.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 31 mai 2022.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

