



Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

Procès-verbal de la réunion du 17 mai 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 mai 2021
2. 7653 Projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement
- Rapporteur : Monsieur Carlo Back
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7255 Projet de loi sur les forêts
- Continuation des travaux
4. Divers

*

Présents : M. François Benoy, M. Félix Eischen, Mme Stéphanie Empain, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Jean-Paul Schaaf

Mme Djuna Bernard, remplaçant M. Carlo Back
M. Pim Knaff, remplaçant M. André Bauler
M. Claude Lamberty, remplaçant M. Max Hahn

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Gilles Biver, M. Joe Ducombe, M. Thomas Schoos, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Pedro Reis, M. Frank Wolter, de l'Administration de la nature et des forêts (ANF)

Mme Sarah Jacobs, du groupe parlementaire *déi gréng*

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 mai 2021

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé.

2. 7653 Projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

Les membres de la Commission examinent l'avis complémentaire du Conseil d'État, émis le 11 mai courant à la suite des amendements parlementaires du 16 mars dernier.

Pour ce qui est de l'amendement 2 portant sur l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 1°, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 4 mars 2021, suite à l'intégration dans le dispositif de la loi des éléments essentiels en fonction desquels les subventions sont allouées. Il en est de même au sujet des conseillers climat, internes ou externes, dont la définition et les compétences figurent désormais dans la loi et non plus dans l'annexe du contrat-cadre, ce qui permet de contrer le risque d'insécurité juridique et de répondre aux exigences des articles 99 et 103 de la Constitution. Toutefois, à la deuxième phrase de l'alinéa 3, le Conseil d'État demande de supprimer la partie introductive de la phrase, étant donné qu'il ne s'agit pas de définir des critères de sélection ou d'attribution, mais les conditions minima à remplir par un conseiller pacte climat. Pour le surplus, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné qu'il coule de source que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation ou d'expérience professionnelle supérieur. Finalement, il y a lieu de prévoir que la formation universitaire devra être accomplie. Le Conseil d'État demande donc de reformuler cette phrase et d'écrire :

« ~~Sans préjudice d'autres critères de sélection et d'attribution,~~ Il doit disposer d'une formation universitaire ~~d'au moins~~ de trois années accomplie et d'une expérience professionnelle ~~d'au moins~~ de trois années dans au moins deux des domaines clés du programme « European Energy Award », à savoir efficacité énergétique, énergies renouvelables, mobilité, gestion des ressources, économie circulaire, adaptation au changement climatique et urbanisme et aménagement du territoire. »

D'un point de vue légistique et afin d'éviter d'alourdir l'intitulé, il suggère d'employer l'intitulé de citation introduit par l'article 50 de la loi modifiée du 5 décembre 2020 relative au climat, pour écrire : « Projet de loi portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat ~~et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement~~ ». De même, il recommande de faire abstraction, à la phrase liminaire du nouvel article 5, des termes « et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ».

La commission parlementaire fait siennes ces propositions et charge Monsieur le Rapporteur de rédiger son projet de rapport.

3. 7255 Projet de loi sur les forêts

Avant de poursuivre l'examen des articles, les représentants du Gouvernement reviennent sur deux points soulevés par Madame Martine Hansen (CSV) au cours de la réunion du 10 mai dernier.

D'une part, afin de s'assurer qu'aucune surface agricole ne puisse être considérée comme appartenant à la forêt, il est proposé d'ajouter une nouvelle lettre (k) à la liste des exclusions du point 8° de l'article 2. Cette nouvelle lettre (k) se lirait comme suit : « (k) les surfaces agricoles sur lesquelles est exercée une activité agricole au sens de l'article 4 du 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. »

D'autre part, il est proposé d'ajouter une référence aux animaux de trait à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 3, qui se lirait comme suit : « (1) Les forêts sont accessibles aux piétons et aux conducteurs de cycle ou de cycle à pédalage assisté sur les chemins et sentiers. Les forêts sont accessibles aux conducteurs d'animaux de selle et de trait sur les chemins. »

Suite à une question de Madame Martine Hansen relative aux articles 3 et 4, il est par ailleurs répété que le texte tente de mettre en place un équilibre entre la responsabilité des personnes qui se rendent en forêt et celle des propriétaires forestiers. Le concept de l'acceptation des risques prévu pour les personnes qui se rendent dans une forêt qui ne leur appartient pas doit permettre de déresponsabiliser partiellement le propriétaire forestier et de limiter sa responsabilité à des cas de faute.

Suite à une question de Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV), les représentants gouvernementaux expliquent que le texte initial avait utilisé la notion d'« ayant droit » mais que, suite à l'avis du Conseil d'État qui considère que la notion appropriée serait celle d'« ayant cause », la terminologie a été modifiée.

*

Les membres de la Commission poursuivent ensuite l'examen des articles du projet de loi, en se basant sur le tableau synoptique repris dans le courrier électronique n°254384.

Article 5

L'article 5 dispose que le balisage des sentiers et chemins en forêt nécessite l'autorisation du propriétaire du terrain et se lit comme suit :

Art. 5. Balisage

Le balisage des sentiers et chemins en forêt ne peut pas être réalisé ou modifié sans l'autorisation préalable des propriétaires des terrains.

Le Conseil d'État note que, d'après l'article 39, point 4, du projet de loi, est punie d'une amende de police toute personne « qui, sans autorisation du propriétaire, a procédé à des balisages dans la forêt ou qui a détruit ou détérioré des balisages autorisés ». Il rappelle que la notion de balisage n'est pas définie, ni par la loi en projet ni par une autre loi.

Selon la disposition sous revue, le balisage des sentiers et chemins n'incombe pas au propriétaire lui-même, mais est effectué, de son consentement, par un autre que lui. L'autorisation matérialisée par le balisage est générale, préalable et impersonnelle. Dans ce contexte, il y a lieu d'admettre que cette autorisation se rattache au droit de propriété des propriétaires forestiers.

La disposition sous revue ne précise toutefois ni l'organisme ou l'autorité en charge de réaliser le balisage, ni les critères ou les conditions sous lesquelles ce balisage est effectué. Elle ne précise pas non plus sous quelle forme le propriétaire donne son accord au balisage. Le Conseil d'État est d'avis que le dispositif n'est pas assez précis.

La disposition exige l'accord du propriétaire. Mais qu'advierait-il au cas où la propriété serait démembrée ? Est-ce que, dans ce cas, l'accord de l'usufruitier ou de l'emphytéote serait suffisant ? Ce qui, au contraire, semble évident, c'est qu'en cas d'indivision, tous les indivisaires doivent donner leur accord, quelque infime soit leur quote-part indivise.

Quelle est par ailleurs la conséquence juridique du consentement donné par le propriétaire ? Est-ce que, par l'autorisation du propriétaire, il se forme un contrat entre lui et celui qui effectue le balisage ? Le propriétaire qui a donné son accord, sera-t-il obligé d'entretenir à ses frais le chemin balisé et de signaler, par un autre balisage, les dangers potentiels que l'usager du chemin balisé risque d'encourir sur sa propriété ? Ou est-ce qu'on peut considérer, lorsque l'administration entend ouvrir un chemin balisé et qu'elle obtient à cet effet les autorisations des propriétaires, qu'elle met en place un service public de loisir dont elle assume la responsabilité ?

Quelle serait par ailleurs la nature juridique du balisage ? Le balisage que le propriétaire a autorisé, constitue-t-il, du point de vue du droit civil, une tolérance de passage, essentiellement révocable par le propriétaire, ou bien une servitude qui grève la propriété à perpétuité ? Dans le dernier cas, l'accord du propriétaire ne devrait-il pas faire l'objet d'un acte authentique à transcrire au bureau des hypothèques compétent ?

Finalement, comme la disposition sous revue se rapporte à l'avenir, il y a lieu de noter qu'elle omet de traiter du sort à réserver au balisage existant, et plus particulièrement au balisage qui aurait été réalisé sans l'autorisation du propriétaire.

Au regard des incertitudes juridiques mises en exergue par les observations qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article sous rubrique.

Au regard des critiques du Conseil d'État, il est proposé de supprimer l'article 5 initial.

Article 6

L'article 6 pose le cadre légal de la circulation des véhicules motorisés en milieu forestier et se lit comme suit :

Art. 6. Circulation des véhicules motorisés en forêt

(1) En forêt, la circulation des véhicules motorisés, à l'exception des véhicules électriques légers des personnes à mobilité réduite, est défendue en dehors des voies publiques goudronnées. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ni à leurs ayants droit. Les véhicules motorisés des ayants droits ne sont autorisés à circuler sur les voiries forestières telles que chemins et layons que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles et cynégétiques.

(2) Le ministre peut temporairement limiter ou interdire la circulation des véhicules motorisés en forêt en cas de risque d'incendie, de menace pour la faune et la flore, de risque de perturbation significative de la quiétude de la faune, pour des raisons d'ordre sanitaire ou liées à la sécurité des personnes, ainsi qu'en période d'intempérie et de dégel. Il fixe les modalités de limitation et d'interdiction de la circulation des véhicules motorisés en forêt.

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note ce qui suit :

En ce qui concerne les concepts de « véhicule motorisé » et de « véhicules électriques légers des personnes à mobilité réduite », le Conseil d'État renvoie, pour le premier concept, à ses observations en rapport avec l'article 2, point 19°. Pour ce qui est du second, il note que celui-ci ne figure pas au Code de la route. Dans le contexte de la disposition sous rubrique, il n'est pas clair dans quelles conditions un véhicule est à considérer comme « léger ». La disposition utilise encore le concept de « voie publique goudronnée », qui n'est pas non plus définie dans le Code de la route. À cet égard, le Conseil d'État se demande si le critère du goudronnage est adéquat. Il existe en effet encore d'autres revêtements équivalents comme l'asphalte, le macadam, le béton, le bitume ou, simplement, l'empierrement. Il s'interroge en plus si le critère est suffisant. Ne faudrait-il pas tenir compte d'autres caractéristiques physiques du chemin en question comme la largeur ou la charge maximale qu'il est capable de supporter ?

D'après la deuxième phrase du paragraphe 1^{er}, l'interdiction de circuler au moyen de « véhicules motorisés » « ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ni à leurs ayants droit ». Lue en combinaison avec la première phrase du paragraphe, cette disposition laisse entendre que les propriétaires et leurs ayants droit sont autorisés à circuler sans restriction avec leurs véhicules sur les terres du propriétaire, même en dehors, non seulement des « voies publiques goudronnées », mais également en dehors de tout chemin. En ce qui concerne le droit de circulation motorisée, la troisième phrase apporte une restriction qui s'applique exclusivement aux ayants droit et non pas aux propriétaires. En effet, « les véhicules motorisés des ayants droit ne sont autorisés à circuler sur les voiries forestières telles que chemins et layons que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles et cynégétiques ». Il s'ensuit que les ayants droit, en vertu de la deuxième phrase, restent libres de circuler n'importe où sur les terrains du propriétaire, à l'exception des « voiries forestières telles que chemins et layons », sur lesquelles ils ne sont autorisés à circuler « que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles et cynégétiques ». Dans ce contexte se pose encore la question de savoir dans quelle catégorie des activités autorisées tombe l'entretien des chemins. Pour le Conseil d'État, la disposition est incohérente au point de manquer aux exigences de la sécurité juridique.

Par ailleurs, la disposition utilise l'expression « voiries forestières » en laissant entendre, par l'emploi du pluriel, qu'il en existe plusieurs et que « les chemins et layons » en font partie. La notion est encore utilisée, au singulier, à l'intitulé de l'article 16, sans qu'elle n'y soit définie de manière exhaustive non plus. Or, dans le contexte de la disposition sous rubrique il est indispensable de bénéficier d'une définition exhaustive du concept de « voirie forestière », étant donné que cette notion intervient dans la détermination des éléments constitutifs de l'infraction pénale prévue à l'article 39, point 1, de la loi en projet.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose de manière formelle à l'article 6, paragraphe 1^{er}, sur le fondement, d'une part, du principe de la sécurité juridique pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, et, d'autre part, du principe de la spécification des incriminations, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution, pour ce qui concerne l'expression « voirie forestière ».

Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État note que la disposition investit le ministre du pouvoir de limiter ou d'interdire temporairement, dans une série de cas de figure, la circulation des « véhicules motorisés » en forêt et de fixer les modalités de ces limitations et interdictions. Le ministre se voit ainsi conférer le pouvoir de prendre, dans les circonstances définies par la loi, des mesures générales et impersonnelles de limitation et d'interdiction qui ne constituent ni des mesures contingentes ou techniques, ni des mesures complémentaires de détail. Ces mesures revêtent dès lors un caractère réglementaire. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 2, comme étant contraire aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie aux observations sous l'article 3, paragraphes 2 et 3, et préconise que l'attribution du pouvoir de limiter ou d'interdire l'accès aux forêts soit prévue à un seul endroit.

Au regard des critiques du Conseil d'État, il est proposé de supprimer l'article 6 initial. À noter encore que les dispositions de l'article 6 ont été reprises dans le nouvel article 3 qui réglera dorénavant à lui seul la circulation en forêt.

Article 7

L'article 7 concerne la protection des forêts contre les agents biotiques et abiotiques. Il autorise le ministre à prendre les mesures nécessaires et appropriées. Il s'agit notamment de mesures telles que l'autorisation de coupes spéciales, de mises en quarantaine, de traitements phytosanitaires, de monitoring particulier, de modification temporaire des modes de vente de bois en forêt publique. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 7. Protection contre les agents biotiques et abiotiques

Le ministre peut, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, autoriser toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les écosystèmes forestiers contre des organismes nuisibles, des phénomènes naturels, tels que le feu, ou des activités humaines, telles que les pollutions.

L'intitulé de l'article étant dénué de valeur normative, le Conseil d'État note que s'il était de l'intention des auteurs d'employer la notion d'« agents biotiques et abiotiques » pour préciser le contenu du dispositif, celle-ci devrait faire l'objet d'une définition, à l'article 2 du projet de loi. Le Conseil d'État est d'avis que la disposition peut être lue comme conférant au ministre le pouvoir d'édicter des mesures générales et impersonnelles visant à la protection des écosystèmes forestiers, lui conférant ainsi un pouvoir réglementaire qui serait toutefois contraire aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État est donc amené à s'opposer formellement à l'article sous rubrique.

Au regard de l'opposition formelle du Conseil d'État, il est proposé de supprimer l'article sous rubrique. Le cas d'espèce visé sera dorénavant couvert par l'article 11 nouveau (article 23 initial).

Article 8 initial (nouvel article 5)

L'article 8 vise à réglementer l'utilisation du feu en forêt. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 8. Feu

- (1) Il est interdit de porter et d'allumer du feu en forêt, sauf dans les zones spécialement aménagées à cet effet à des fins récréatives. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ni à leurs ayants droit.
- (2) Il est interdit de brûler les rémanents de coupe, sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires.
- (3) Les agents de l'administration peuvent interdire de porter ou d'allumer du feu en forêt dans les cas où ils reconnaissent l'urgence ou la nécessité.

Au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne l'exemption du propriétaire et de ses ayants droit de l'interdiction d'allumer du feu en forêt, le Conseil d'État souhaiterait attirer l'attention sur le fait qu'en se fondant sur ce texte, non seulement le propriétaire serait libre d'allumer du feu en forêt, mais il pourrait accorder à toute personne de son choix le droit de faire de même. Munie de l'autorisation du propriétaire, le bénéficiaire de l'autorisation serait en effet à considérer comme ayant droit. En ce qui concerne la terminologie, il y a lieu de noter que le paragraphe 1^{er} porte interdiction « de porter et d'allumer du feu en forêt », alors qu'au paragraphe 3 est utilisée la formule « de porter ou d'allumer du feu ». En plus, l'article 39, point 6, punit de peines

contraventionnelles « toute personne [...] qui a porté du feu en forêt en violation de l'article 8 », le fait d'allumer le feu ne faisant pas partie des éléments constitutifs de l'infraction, le Conseil d'État demande aux auteurs d'harmoniser la terminologie utilisée.

Le paragraphe 2 interdit de façon générale, donc aussi aux propriétaires et à leurs ayants droit, de brûler des rémanents de coupes, sauf autorisation ministérielle pour des raisons phytosanitaires. Ici se pose la question de l'articulation du paragraphe 2 avec le paragraphe 1^{er}. En effet, la combinaison des deux paragraphes permet au propriétaire et à ses ayants droit de porter et d'allumer du feu en forêt, sauf pour brûler des rémanents de coupe. Devant le risque d'une propagation incontrôlée du feu en forêt, ne serait-il pas indiqué de subordonner, au paragraphe 1^{er}, l'utilisation de feu par le propriétaire et ses ayants-droit à une autorisation expresse ?

Le paragraphe 3 confère aux agents de l'administration le pouvoir d'interdire de porter ou d'allumer du feu en forêt dans les cas où ils reconnaissent l'urgence ou la nécessité. Il est rappelé que les paragraphes 1^{er} et 2 contiennent déjà des interdictions générales concernant le feu en forêt. L'intervention des agents de l'administration se borne donc aux seuls cas où ces interdictions ne jouent pas. Dans son libellé actuel, la disposition du paragraphe 3 peut être lue comme conférant aux agents de l'administration le pouvoir de porter des interdictions générales et impersonnelles, donc un pouvoir réglementaire, ce qui serait contraire à l'article 36 de la Constitution. Tenant compte de cette possibilité de lecture, le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à ce paragraphe.

À la lecture des critiques du Conseil d'État, il est proposé de reformuler comme suit l'article sous rubrique :

Art. 5. Feu

~~(1) Il est interdit de porter et d'allumer du feu en forêt, sauf dans les zones spécialement aménagées à cet effet à des fins récréatives **pour le public**. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires des terrains **ni à leurs ayants droit**.~~

~~**(2) Il est interdit de brûler les rémanents de coupe, sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires.**~~

~~**(3) Les agents de l'administration peuvent interdire de porter ou d'allumer du feu en forêt dans les cas où ils reconnaissent l'urgence ou la nécessité.**~~

Suite à plusieurs remarques de Madame Martine Hansen et de Monsieur François Benoy (délégué) relatives à d'éventuels problèmes d'interprétation du libellé de l'article amendé, une formulation plus claire sera proposée. Il est par ailleurs signalé que les dispositions sous rubrique sont en relation avec la législation relative aux déchets.

Article 9

L'article sous rubrique vise à garantir la quiétude qui règne naturellement dans les forêts et qui est indispensable à l'équilibre des interactions entre la faune, la flore et l'environnement naturel ; il se lit comme suit :

Art. 9. Quiétude

En forêt, il est interdit d'accomplir, sans motif légitime, tout acte de nature à perturber de manière significative la quiétude qui règne dans les forêts, de déranger le comportement des animaux sauvages ou de nuire aux interactions entre les êtres vivants, animaux et végétaux et leur environnement naturel. Constituent un motif légitime notamment les travaux de gestion forestière, les activités de chasse en battue ou les activités de loisir autorisées par le ministre.

Le Conseil d'État note que la notion de quiétude apparaît déjà aux articles 3 et 6, où il est question de « quiétude de la faune ». En revanche, à l'article sous revue, la notion n'est pas limitée à la faune, mais est utilisée en relation avec la forêt. Si l'article s'inspire étroitement de

l'article 35 du code forestier wallon, il y a lieu de relever que le droit luxembourgeois ne définit pas le concept de « quiétude », voire ne le connaît pas au sens que les auteurs semblent l'entendre. Or, pour le Conseil d'État, la notion de « quiétude », prise en soi, est déjà imprécise, car empreinte de subjectivité. Ceci d'autant plus qu'il ne ressort pas clairement du texte si le fait « de déranger le comportement des animaux sauvages ou de nuire aux interactions entre les êtres vivants, animaux et végétaux » s'apparente également à une atteinte à la « quiétude de la forêt » ou s'il s'agit d'interdictions distinctes. La disposition marque par ailleurs une différence entre, d'une part, les « animaux sauvages » et, d'autre part, les « animaux » sans autre précision. Est-ce que parmi les animaux qui ne sont pas sauvages, la disposition vise les animaux domestiques et, plus particulièrement, les chiens ? Une réponse affirmative changerait le sens et la portée de la disposition. Dans l'intérêt de la clarté du texte, il y a lieu d'y apporter des précisions.

Les interdictions portées à l'article ne jouent pas en présence, notamment, des motifs légitimes énumérés. L'emploi du terme « notamment » instille que la liste des motifs légitimes n'est pas exhaustive, mais exemplative, de sorte qu'à côté des motifs énumérés il peut en exister d'autres qui empêchent également les interdictions de jouer. Il en découle une incertitude quant à la portée des interdictions en question. Qui plus est, la notion de « motif légitime » ne semble pas suffisamment circonscrite.

Enfin, pour tomber sous le coup de l'interdiction, la perturbation à la « quiétude de la forêt » doit être « significative », ce qui rajoute encore à l'imprécision.

Les imprécisions et incertitudes relevées ci-dessus sont contraires aux exigences de la sécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous revue. Dans ce contexte, il est à noter que d'après l'article 39, point 7, de la loi en projet, « toute personne [...] qui a perturbé la quiétude de la forêt en violation de l'article 9 » est punie d'une amende de police. Aux yeux du Conseil d'État, l'imprécision du dispositif de l'article 9 contrevient au principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire du principe de la légalité des peines, inscrit à l'article 14 de la Constitution, ce qui amène encore le Conseil d'État à s'y opposer formellement.

Au vu de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard du concept de la quiétude et de la difficulté à définir cette notion, il est proposé de supprimer l'article sous rubrique.

Article 10

L'article 10 régleme le prélèvement par des tiers de produits de la forêt. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 10. Prélèvement de produits de la forêt

Aucun prélèvement de produits de la forêt, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété, ne peut avoir lieu sans le consentement du propriétaire forestier, sauf la récolte d'une petite quantité, effectuée à des fins non commerciales pour les besoins propres de la personne qui y procède ou pour les besoins d'une association scientifique, caritative ou de jeunesse qui y procède, sans but de lucre.

Le Conseil d'État note que, dans un premier temps, l'article précise qu'aucun prélèvement de produits de la forêt, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété, ne peut avoir lieu sans le consentement du propriétaire forestier. Cette précision est le corollaire direct du droit de propriété du propriétaire sur sa propriété forestière. Le droit de propriété confère en effet à son titulaire le droit d'user, de jouir et de disposer de son bien de manière absolue, exclusive et perpétuelle. La prérogative du propriétaire d'user et de jouir de son bien de manière exclusive lui permet d'empêcher tout tiers de l'utiliser ou d'en jouir. Dans un deuxième temps, la disposition enlève toutefois son caractère absolu et exclusif à la prérogative du propriétaire d'user et de jouir de sa propriété. Elle confère en effet à des tiers la faculté de récolter des produits de la forêt, en petite quantité, à condition que la récolte soit effectuée à des fins non

commerciales pour les besoins propres de la personne du récoltant ou qu'elle soit effectuée sans but de lucre par une association scientifique, caritative ou de jeunesse. Pour le Conseil d'État, la disposition est à lire en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet. Cette dernière disposition autorise en effet l'accès du public à la forêt exclusivement à des fins de promenade et uniquement sur les chemins et sentiers existant à cet effet. La faculté de récolter en petite quantité des produits de la forêt, conférée par la disposition sous revue est donc limitée aux produits se situant en bordure des sentiers et chemins. Elle ne peut pas être lue comme conférant au public la faculté d'accéder à la forêt en vue d'y prélever des produits de la forêt.

Entendue de cette façon, la disposition ne constitue pas, aux yeux du Conseil d'État, une ingérence dans le droit de propriété puisque les attributs de la propriété ne se trouvent pas limités par une récolte en petite quantité des « produits forestiers » se trouvant à bras d'homme en bordure des sentiers et chemins.

La disposition sous revue autorise la récolte de petites quantités des produits de la forêt, à condition qu'elle soit effectuée « à des fins non commerciales ». Il est à noter que les produits de la forêt sont des produits de la terre. Or, la vente de tels produits n'est pas réputée acte de commerce par l'article 2 du Code de commerce. Dans cette logique, la récolte de produits de la forêt, même en vue de leur vente, ne saurait être considérée comme un acte de commerce. Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs de supprimer les termes « à des fins non commerciales » et de s'inspirer, à cet égard, de l'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État s'interroge, en outre, sur la signification des termes « association scientifique, caritative ou de jeunesse ». Si les auteurs entendaient permettre à certaines « associations sans but lucratif » de récolter, dans une petite quantité, des produits de la forêt, le Conseil d'État demande qu'ils fassent référence aux concepts inscrits dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, sinon de définir ces termes. Dans ce contexte, le Conseil d'État note qu'aux termes de l'article 39, point 8, du projet de loi sous avis, est puni d'une amende « qui a prélevé et a enlevé des produits de la forêt en violation de l'article 10 ». Au vu de l'imprécision des termes « association scientifique, caritative ou de jeunesse », le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article 10, en ce qu'il contrevient au principe de la spécification de l'incrimination, imposé par l'article 14 de la Constitution.

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État, il est proposé de rédiger comme suit l'article sous rubrique :

Art. 6. Prélèvement de produits de la forêt

Aucun prélèvement de produits de la forêt, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété, ne peut avoir lieu sans le consentement du propriétaire forestier. **Le public a cependant le droit de récolter une petite quantité à titre personnel non lucratif de produits de la forêt, à l'exclusion du bois des arbres, effectuée à des fins non commerciales pour les besoins propres de la personne qui y procède ou pour les besoins d'une association scientifique, caritative ou de jeunesse qui y procède, sans but de lucre.**

Ce nouveau libellé doit être lu ensemble avec la nouvelle définition de « produits de la forêt » à l'article 2. Il s'inspire de l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 18 juillet 2018 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles. Il est précisé que cette disposition s'applique ensemble avec l'interdiction formulée dans cet article 20, paragraphe 2, à savoir que, même si une personne se voit autorisée à prélever certains spécimens en vertu du nouvel article 6, elle doit quand même respecter les dispositions de la loi précitée du 18 juillet 2018. Les deux articles s'appliqueront donc de façon simultanée au prélèvement de spécimens.

Suite à une question de Madame Martine Hansen, il est précisé que la faculté de récolter en petite quantité des produits de la forêt est limitée aux produits se situant en bordure des

sentiers et chemins. Cependant, une certaine tolérance sera acceptée et, en contrepartie, le propriétaire sera dédouané d'une partie de ses responsabilités (voir les explications relatives à l'article 4).

Article 11

L'article 11 interdit la détérioration et l'enlèvement par des tiers des arbres en forêt sans autorisation du propriétaire. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 11. Détérioration des arbres

Il est interdit d'abîmer, d'abattre, d'enlever ou d'arracher des arbres sans l'autorisation préalable du propriétaire forestier.

Le Conseil d'État note que les auteurs indiquent au commentaire de l'article que « cette disposition complète et précise les articles 535 et 537 du Code pénal », qui ont respectivement la teneur suivante : « Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, quiconque aura méchamment coupé ou dévasté des récoltes sur pied ou des plants venus naturellement ou faits de mains d'homme. » et « Quiconque aura méchamment abattu un ou plusieurs arbres, coupé, mutilé ou écorcé ces arbres de manière à les faire périr, ou détruit une ou plusieurs greffes, sera puni :

À raison de chaque arbre, d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 1.000 euros ;

À raison de chaque greffe, d'un emprisonnement de huit jours à quinze jours et d'une amende de 251 euros à 500 euros ou d'une de ces peines seulement. Dans aucun cas, la totalité de la peine n'excédera trois ans pour l'emprisonnement, ni 5.000 euros pour l'amende. »

Le Conseil d'État n'entrevoit pas de quelle manière l'article sous rubrique peut compléter les articles cités du Code pénal, d'autant plus que sa violation n'est pas pénalement sanctionnée aux articles 39 et suivants du projet de loi. Il se demande par ailleurs pour quelle raison l'interdiction énoncée à l'article sous revue est limitée aux seuls arbres. Le Conseil d'État trouve encore surprenant que le propriétaire puisse accorder l'autorisation d'abîmer ses arbres, voire les détériorer lui-même, alors que les articles 535 et 537 du Code pénal visent quiconque, donc aussi le propriétaire, qui, dans une intention méchante, aura commis les faits incriminés. Le Conseil d'État se pose dès lors la question de l'articulation entre les deux dispositifs et doit s'opposer formellement à l'article sous revue en raison de l'incohérence, constitutive d'une insécurité juridique, avec les articles 535 et 537 du Code pénal.

Au regard de l'opposition formelle du Conseil d'État, il est proposé de supprimer cet article, alors que les articles 535 et 537 du Code pénal sont suffisants pour régler la problématique de la détérioration des arbres.

Article 12 initial (nouvel article 7)

L'article sous rubrique définit les principes de base de la gestion de toutes les forêts en général en invoquant les règles de l'art et le concept de « gestion forestière durable ». Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 12. Principes de gestion des forêts

Les forêts doivent être gérées selon les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable, y compris l'option d'une gestion consistant à renoncer en partie à leur entretien et à leur exploitation, dans la mesure où l'état et la conservation des forêts le permettent, notamment pour des raisons écologiques.

Le Conseil d'État estime que la syntaxe de la phrase est ambiguë, dans la mesure où elle permet deux lectures différentes. Dans une première lecture, celle des auteurs, la disposition introduit au profit des propriétaires forestiers la possibilité de renoncer partiellement, sous certaines conditions, à l'entretien et à l'exploitation traditionnelle de la forêt, sans que pareil renoncement partiel soit contraire aux règles de l'art et aux principes de la gestion forestière durable. La première partie de la phrase ne constitue qu'une pétition de principe sans réelle valeur normative. Dans une deuxième lecture, qui met l'accent sur la relation entre les termes « doivent » et « y compris », selon le schéma « les forêts *doivent* être gérées [...] *y compris* l'option », le renoncement partiel à l'exploitation traditionnelle de la forêt ferait partie d'un corps de prescriptions qui a vocation à s'appliquer en bloc et auquel le propriétaire forestier ne saurait se soustraire. Dans cette lecture, le renoncement partiel à l'exploitation traditionnelle de la forêt ne serait plus une simple faculté. Les deux lectures se heurtent, aux yeux du Conseil d'État, à la définition de la « gestion forestière durable » retenue à l'article 2, paragraphe 2, point 10°, de la loi en projet, dans la mesure où un renoncement partiel à l'entretien de la forêt n'y est pas prévu, qu'il prenne la forme d'une option ou d'une obligation. Étant donné que, selon le Conseil d'État, deux lectures différentes de la même disposition sont possibles, les deux s'articulant en outre mal avec la définition de la « gestion forestière durable », les exigences de la sécurité juridique ne sont pas remplies. Le Conseil d'État est dès lors amené à s'opposer formellement au libellé de l'article sous revue, et propose de le supprimer.

Il est proposé de rédiger comme suit l'article sous rubrique :

Art. 7. Principes de gestion des forêts

Les forêts doivent être gérées selon les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable, ~~y compris l'option d'une gestion consistant à renoncer en partie à leur entretien et à leur exploitation, dans la mesure où l'état et la conservation des forêts le permettent, notamment pour des raisons écologiques.~~

Il est en effet proposé de supprimer la deuxième partie de la phrase de l'article pour n'y laisser que le principe selon lequel les forêts doivent être gérées selon les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable. Cette formulation raccourcie, ainsi que la définition d'une gestion forestière durable à l'article 2, permettent aussi la constitution de forêts en libre évolution.

Article 13 initial (nouvel article 8)

Cet article impose aux propriétaires disposant de plus de 20 hectares de propriétés forestières d'élaborer un document de planification forestière périodique qui contient au minimum par décennie des informations générales sur la propriété, une analyse de la gestion précédente, la description des peuplements, les objectifs de gestion, le rappel des mesures de conservation liées au réseau Natura 2000 et un calendrier des travaux prévus. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 13. Planification

Les propriétaires forestiers possédant plus de 20 ha doivent – dans le cadre de la gestion de leur forêt – élaborer un document de planification forestière périodique qui contient au minimum par décennie des informations générales sur la propriété, une analyse de la gestion précédente, la description des peuplements, les objectifs de gestion, le rappel des mesures de conservation liées au réseau Natura 2000 et un calendrier des travaux prévus.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article :

- D'après le commentaire de l'article, « le document de planification forestière constitue tout au plus un instrument d'orientation volontaire ». Le Conseil d'État note que cette affirmation

ne cadre pas avec le libellé de l'article, dans la mesure où le non-respect de l'obligation d'élaborer et de déposer un tel document est passible d'une sanction administrative.

- En ce qui concerne la notion de « décennie », se pose la question de savoir à quelle date celle-ci prend cours. Est-ce qu'une nouvelle décennie commence à courir le jour où un propriétaire vient à acquérir une propriété forestière de plus de 20 hectares, sinon le jour où, à la suite de nouvelles acquisitions, sa propriété forestière vient à dépasser la surface limite ? *Quid*, en cas de changement de propriétaire ?
- L'expression « au minimum par décennie » signifie-t-elle que le document peut porter sur plusieurs décennies ? Et, dans l'affirmative, sur combien de décennies ? Ou est-ce que le mot « minimum » se rapporte au contenu du document de gestion ?
- Le document de planification forestière est censé être un document « périodique ». Le texte omet toutefois de définir la périodicité avec laquelle il doit être produit ou renouvelé, si les auteurs n'entendent pas viser, en réalité, une période décennale.
- Finalement se pose la question de l'opposabilité du document de planification au nouveau propriétaire en cas d'aliénation de tout ou partie de la propriété forestière à laquelle le document s'applique. La disposition ne règle pas la question.

Les questions soulevées révèlent que l'article ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État est amené à s'y opposer formellement.

Il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique, de façon à répondre aux questions soulevées par la Haute Corporation en prévoyant une périodicité claire et en clarifiant que le document de planification n'est pas opposable à l'acquéreur d'une forêt :

Art. 8. Planification

(1) Les propriétaires forestiers possédant plus de 20 hectares doivent – dans le cadre de la gestion de leur forêt – **élaborer produire** un document de planification forestière périodique **d'une validité de dix ans** qui contient **au minimum par décennie** des informations générales sur la propriété, une analyse de la gestion précédente, la description des peuplements, les objectifs de gestion, le rappel des mesures de conservation liées au réseau Natura 2000 et un calendrier des travaux prévus.

(2) Le document de planification forestière visé au paragraphe précédent n'est pas opposable au nouveau propriétaire en cas d'aliénation de tout ou partie de la propriété forestière.

Suite à une question de Madame Martine Hansen, il est précisé que l'ANF n'a pas d'obligation de contrôler les documents de planification forestière. À noter cependant que les demandeurs d'aides financières doivent fournir un tel document.

Article 14 initial (nouvel article 9)

L'article sous rubrique régit l'exploitation du bois en forêt, notamment l'obligation de notification des coupes, l'envergure des coupes dans le temps et l'espace, c'est-à-dire l'étendue et les volumes à maintenir afin de préserver le climat forestier par un couvert minimal, condition indispensable pour une régénération naturelle des forêts. Il prévoit également un mécanisme de dérogation pour des coupes d'envergure supérieure et des dispositions en cas de débardage en forte pente. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 14. Exploitation

(1) En forêt, toute coupe d'un volume supérieur à 40 m³ doit être notifiée par courrier standard ou voie électronique par le propriétaire à l'administration au plus tard 2 jours ouvrables avant le début des travaux et spécifiée 1 mois après l'exécution des travaux en indiquant son numéro d'identification, la commune, la section de commune, le lieu-dit, les parcelles cadastrales, les essences, les volumes coupés et l'année des travaux. Les personnes chargées du traitement des données sont tenues au secret de fonction.

(2) Est interdite en forêt, toute coupe de plus de 0,5 hectare, qui ne laisse pas, pour chaque hectare, un volume bois fort du matériel ligneux sur pied d'au moins cent cinquante mètres cubes dans les futaies et d'au moins cinquante mètres cubes dans les taillis sous futaie et les taillis.

La superficie visée à l'alinéa 1er s'entend d'un seul tenant et appartenant à un même propriétaire.

(3) Est interdite en forêt, toute nouvelle coupe, distante, en l'un de ses points, de moins de cent mètres d'une coupe simultanée ou antérieure vieille de moins de six ans entamée après l'entrée en vigueur de la présente loi dont les effets cumulés avec cette coupe simultanée ou antérieure aboutiraient, sur les biens d'un même propriétaire, aux effets d'une coupe visée au paragraphe 2 de cet article.

Pour l'application du précédent alinéa, il est pris en considération le statut de propriété existant au moment de la coupe antérieure vieille de moins de six ans.

(4) Les interdictions visées aux paragraphes 2 et 3 de cet article ne s'appliquent pas aux coupes définitives sur régénération acquise, ni aux travaux d'amélioration dans les jeunes peuplements d'une hauteur dominante inférieure à 20 m, tels que les nettoiemens et les dépressages dans les perchis et les premières éclaircies.

(5) Par dérogation aux paragraphes 2 et 3 de cet article, le ministre peut autoriser des coupes d'une envergure supérieure :

1. pour la conversion de peuplements qui ne sont pas en station ;
2. en cas de chablis dans les forêts de résineux ;
3. pour des raisons sanitaires dans les forêts de résineux, alors que plus de 40 pour cent des arbres sont affectés ;
4. en cas de risque de perte de revenu dans les forêts de résineux résultant des conditions d'exploitation.

(6) Le débardage des bois au moyen de tracteurs ou de porteurs mécaniques sur le parterre de la coupe est interdit dans les peuplements en pente supérieure à 40 pour cent. Cette interdiction ne s'applique pas :

1. aux talus d'une dimension perpendiculaire à la pente de moins de 50 mètres ;
2. si les engins circulent sur des layons de débardage espacés de minimum 20 m perpendiculaires à une pente inférieure à 60 pour cent.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'articulation de cet article avec l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018. En effet, l'article en projet vise « toute coupe d'un volume supérieur à 40 mètres cubes » en son paragraphe 1^{er} ou encore « toute coupe de plus de 0,5 hectares » en son paragraphe 2, coupes qui pourraient également tomber dans le champ de l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018 relatif à « toute coupe rase dépassant 50 ares ». Aussi le Conseil d'État est-il amené à s'opposer formellement, sur le fondement du principe de la sécurité juridique, aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous rubrique, dans la mesure où ces dispositions sont incohérentes avec la disposition citée de la loi précitée du 18 juillet 2018 ; il demande aux auteurs de procéder à une harmonisation des textes en cause. Par ailleurs, au paragraphe 1^{er}, il propose de remplacer l'expression « par courrier standard » par l'expression « par courrier postal » ou encore par l'expression « par lettre recommandée avec avis de réception ».

Il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique :

Art. 9. Exploitation

(1) En forêt, toute coupe d'un volume supérieur à 40 mètres cubes doit être notifiée par courrier postal ou voie électronique par le propriétaire à l'administration au plus tard 2 jours ouvrables avant le début des travaux et spécifiée 1 mois 30 jours après l'exécution la fin des travaux en indiquant son numéro d'identification, la commune, la section de commune, le lieu-dit, les parcelles cadastrales, les essences, les volumes coupés et l'année la date des travaux. Les personnes chargées du traitement des données sont tenues au secret de fonction.

(2) Est interdite en forêt, toute coupe de plus de 0,5 hectare, qui ne laisse pas, pour chaque hectare, ~~un volume bois fort du matériel ligneux sur pied une surface terrière~~ d'au moins ~~cent cinquante mètres cubes 10 mètres carrés~~ dans les futaies et d'au moins ~~cinquante mètres cubes 5 mètres carrés~~ dans les taillis sous futaie et les taillis.

La superficie visée à l'alinéa 1^{er} s'entend d'un seul tenant et appartenant à un même propriétaire.

(3) Est interdite en forêt, toute nouvelle coupe, distante, en l'un de ses points, de moins de 100 mètres d'une coupe simultanée ou antérieure vieille de moins de six ans entamée après l'entrée en vigueur de la présente loi dont les effets cumulés avec cette coupe simultanée ou antérieure aboutiraient, sur les biens d'un même propriétaire, aux effets d'une coupe visée au paragraphe 2 ~~de cet article~~.

Pour l'application du précédent alinéa, il est pris en considération le statut de propriété existant au moment de la coupe antérieure vieille de moins de six ans.

(4) Les interdictions visées aux paragraphes 2 et 3 ~~de cet article~~ ne s'appliquent pas aux coupes définitives sur régénération acquise, ni aux travaux d'amélioration dans les jeunes peuplements d'une hauteur dominante inférieure à 20 mètres, tels que les nettoiemens et les dépressages dans les perchis et les premières éclaircies.

(5) Par dérogation aux paragraphes 2 et 3 ~~de cet article~~, le ministre peut autoriser des coupes d'une envergure supérieure :

1° pour la conversion de peuplements qui ne sont pas en station ;

2° en cas de chablis dans les forêts de résineux ;

3° pour des raisons sanitaires dans les forêts de résineux, alors que plus de 40 pour cent des arbres sont affectés ;

4° en cas de risque de perte de revenu dans les forêts de résineux résultant des conditions d'exploitation.

(6) Le débardage des bois au moyen de tracteurs ou de porteurs mécaniques sur le parterre de la coupe est interdit dans les peuplements en pente supérieure à 40 pour cent. Cette interdiction ne s'applique pas :

1° aux talus d'une dimension perpendiculaire à la pente de moins de 50 mètres ;

2° si les engins circulent sur des layons de débardage espacés de minimum 20 mètres perpendiculaires à une pente inférieure à 60 pour cent.

Ce nouveau libellé tient compte des remarques du Conseil d'État et, ensemble avec la modification de l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018 (voir modification de l'article 13 de la loi de 2018 via l'insertion d'un nouvel article 36 dans le projet de loi), il a pour objet de lever l'opposition formelle. L'expression « volume bois fort » a été remplacée par « surface terrière », car elle est plus aisée à appréhender.

Madame Martine Hansen fait référence à l'avis de la Chambre de Commerce qui s'interroge sur le bienfondé du taux fixé à 40% dans la dérogation au point 3° du paragraphe 5 et qui suggère une réduction à 10% des arbres affectés. Les responsables de l'ANF proposent de ne pas suivre la suggestion de la chambre professionnelle, notamment parce que le point 4° du paragraphe 5 permet une dérogation si un risque de perte de revenu peut être prouvé.

Article 15 initial (nouvel article 10)

L'article sous rubrique définit les obligations du propriétaire forestier en matière de régénération de la forêt. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 15. Régénération

(1) La régénération de la forêt doit être assurée pour maintenir ou reformer le couvert forestier, à l'exception des biotopes associés à la forêt de faible superficie jusque 50 ares se trouvant en milieu forestier, tels que mardelles, étangs et vaines. Après toute coupe et lorsque le recouvrement du peuplement forestier ou d'une partie du peuplement d'au moins 30 ares est

inférieur à 65 pour cent, le propriétaire forestier est tenu de prendre, dans un délai de 5 ans à compter du début des travaux d'abattage, les mesures nécessaires à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier.

(2) La conversion ou la transformation de peuplements feuillus en peuplements résineux par régénération artificielle ou assistée est interdite, sauf autorisation du ministre.

(3) Les plants et semences d'essences forestières utilisés pour les semis et les plantations forestières doivent être sains et adaptés à la station selon le fichier écologique des essences édité par le ministre. La disposition concernant l'adaptation à la station ne s'applique qu'aux plants et semences de l'essence ou des essences forestières les plus représentées et totalisant au minimum plus de 50 pour cent de la plantation ou du semis.

(4) L'utilisation de matériels forestiers de reproduction génétiquement modifiés est interdite.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article :

- Concernant le paragraphe 1^{er}, il note que le défaut de respecter l'obligation de régénération de la forêt est sanctionné pénalement par l'article 40, point 4, de la loi en projet, qui punit d'une peine d'emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 251 à 750 000 euros ou de l'une de ces peines seulement, toute personne « qui, en violation de l'article 15, paragraphe 1^{er}, n'a pas respecté l'obligation de reconstituer un peuplement après une coupe ». Toujours d'après le paragraphe 1^{er}, l'obligation de régénération ne s'applique toutefois pas aux « biotopes associés à la forêt de faible superficie jusque 50 ares se trouvant en milieu forestier, tels que mardelles, étangs et vaines ». En ce qui concerne la référence dans un contexte pénal à la notion de « biotope », le Conseil d'État note que l'absence de définition de la notion de « biotope » dans la loi en projet est contraire aux exigences du principe de la spécification des incriminations, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution. Dans la mesure où la notion de « biotope » est nécessaire pour déterminer l'existence de l'infraction prévue par l'article 40, point 4 de la loi en projet, le Conseil d'État demande aux auteurs d'insérer un renvoi à la notion de « biotope » figurant à l'article 3, point 21, de la loi précitée du 18 juillet 2018. En plus, la disposition sous revue prévoit que « le propriétaire forestier est tenu de prendre [...] les mesures nécessaires à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier ». Or, si le propriétaire opte pour la régénération naturelle, celle-ci ne requiert pas nécessairement une prise de mesures. Si, « en violation de l'article 15 paragraphe 1^{er}, [le propriétaire forestier] n'a pas respecté l'obligation de reconstituer un peuplement après une coupe », il est sanctionné pénalement sur la base de l'article 40, point 4, de la loi en projet. Dès lors, quand le résultat ne serait pas atteint, il y aurait lieu à condamnation pénale. L'obligation de la prise de « mesures nécessaires », prévue par la disposition sous avis, ne garantit toutefois pas que le résultat d'une reconstitution du peuplement soit finalement atteint. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations formulées à l'endroit de l'article 40, point 4. Par ailleurs, étant donné que, dans la mesure où la disposition sous revue prévoit un délai de 5 ans à compter du début des travaux d'abattage pour effectuer les mesures nécessaires à la reconstitution de peuplements forestiers, elle se trouve en contradiction par rapport à l'article 13, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018 qui prévoit un délai de 3 ans, ce qui est contraire aux exigences de la sécurité juridique. Les deux textes sont à harmoniser quant au délai effectivement applicable. Reste cependant la question de savoir si une régénération naturelle peut atteindre le résultat obligatoire de la reconstitution de peuplements forestiers dans un tel délai. Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article 15, paragraphe 1^{er}, pour être contraire à l'article 14 de la Constitution et pour manquer aux exigences du principe de sécurité juridique.
- Le Conseil d'État note par ailleurs que le paragraphe 3 prévoit d'instituer un « fichier écologique des essences édicté par le ministre ». En chargeant le ministre d'édicter un fichier écologique contenant les essences dont les plants et les semences peuvent être utilisés pour les semis et plantations forestières, la disposition lui confère le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles de limitation qui ne constituent ni des

mesures contingentes ou techniques ni des mesures complémentaires de détail. Ces mesures revêtent dès lors un caractère réglementaire. L'attribution par la loi d'un tel pouvoir réglementaire au ministre serait contraire aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'y opposer de manière formelle.

Suite aux remarques et commentaires du Conseil d'État, il est proposé de réserver la teneur suivante à l'article sous rubrique :

Art. 10. Régénération

(1) Après toute coupe et lorsque la surface terrière du peuplement forestier ou d'une partie du peuplement d'au moins 25 ares est inférieure à 15 mètres carrés à l'hectare, le propriétaire est tenu de procéder à la régénération artificielle ou assistée du peuplement forestier, dans un délai de 3 ans à compter du début des travaux d'abattage, en vue de la reconstitution de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité.

(2) Le propriétaire est exempt de l'obligation visée au paragraphe 1^{er} dans les cas suivants :

1° la régénération s'est naturellement installée dans un délai de 3 ans à compter du début des travaux d'abattage, permettant la reconstitution de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité ;

2° pour la création et la conservation de fonds non boisés enclavés en forêt d'une superficie jusque 50 ares ;

3° pour l'éclaircie des jeunes peuplements dont le diamètre moyen des arbres, mesuré à 1,30 mètres au-dessus du sol, est inférieur à 15 centimètres.

(3) La création de fonds non boisés enclavés en forêt d'une surface jusque 50 ares est soumise à autorisation du ministre en vue de l'exécution des mesures de création ou de restauration de biotopes ou d'habitats dans le cadre d'un plan d'action d'habitat ou d'espèce tel que proposé par le plan national de la protection de la nature ou d'un plan de gestion arrêté en vertu des articles 35 ou 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturel.

(2) (4) La conversion ou la transformation de peuplements feuillus en peuplements résineux par régénération artificielle ou assistée est interdite, sauf autorisation du ministre.

(5) Au moins 50 pour cents des plants et semences d'essences forestières utilisés pour les semis et les plantations forestières doivent être adaptés à la station. Le ministre établit un fichier écologique des essences qui détermine l'aptitude stationnelle des essences par le biais d'un assistant électronique installé à cet effet.

Un 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. L'aptitude stationnelle des essences est déterminée sur base des critères pédologiques, topographiques et climatiques des stations.

(4) (6) L'utilisation de matériels forestiers de reproduction génétiquement modifiés est interdite.

Ce nouveau libellé permet de résoudre les incohérences avec l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le nouveau paragraphe 2 prévoit les trois cas dans lesquels le propriétaire est exempt de son obligation de régénération. Le nouveau paragraphe 5 crée une base légale suffisante pour le futur fichier écologique des essences.

Suite à une question de Madame Martine Hansen, il est précisé que le règlement grand-ducal dont mention au paragraphe 5 est finalisé et sera présenté à la Chambre dès qu'il aura été adopté par le Conseil de Gouvernement. L'oratrice évoque le scepticisme des acteurs sur le terrain à l'égard de ce projet de règlement grand-ducal à cause des inconnues concernant le contenu du fichier écologique. Elle fait également référence à une critique du SYVICOL qui, dans son avis, estime qu'il revient au propriétaire forestier de décider quels plants et semences il entend utiliser pour la régénération de sa forêt et que la disposition du paragraphe 3 (initial) 15 constitue une atteinte aux droits des propriétaires forestiers.

Article 16

Cet article régleme la implantation de la voirie forestière, c'est-à-dire les chemins à mettre en place en forêt par le propriétaire dans l'intérêt d'une gestion forestière durable. Il se lit comme suit :

Art. 16. Voirie forestière

(1) L'implantation des chemins forestiers est soumise à autorisation du ministre.

(2) L'implantation se fait selon les règles de l'art et de façon harmonieuse en respectant le paysage et en évitant les remblais et déblais importants. Les revêtements sont réalisés avec des matériaux naturels de la région géologique, sauf autorisation du ministre.

Le Conseil d'État demande que la notion de voirie forestière soit définie.

Concernant le paragraphe 1^{er} qui subordonne l'implantation des chemins forestiers à une autorisation ministérielle, le Conseil d'État note que, dès lors que les chemins forestiers répondent à la définition de l'article 3, point 26, de la loi précitée du 18 juillet 2018, et qu'ils se situent en zone verte, ce qui est toujours le cas, leur construction tombe sous le régime d'autorisation prévu à l'article 6 de la loi précitée de 2018. Afin d'alléger les procédures administratives et d'éviter leur démultiplication inutile, le Conseil d'État se demande si l'autorisation ministérielle prévue par la disposition sous revue est vraiment indispensable. Est-ce que le régime d'autorisation prévu par la loi précitée du 18 juillet 2018 n'est pas suffisant, quitte à l'adapter si besoin était ? Ceci d'autant plus que la construction de chemins forestiers est encore soumise à autorisation du bourgmestre territorialement compétent, conformément à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le Conseil d'État note encore que la disposition utilise la notion assez vague d'« implantation » du chemin forestier. S'agit-il du tracé, de la largeur, de la capacité de charge, de la nature du soubassement et du revêtement ou de toutes ces caractéristiques ? Il note encore que la disposition telle qu'elle est rédigée, ne souffre aucune exception, de sorte que les chemins provisoires, nécessaires à l'exploitation de la forêt, sont également soumis à autorisation ministérielle.

Concernant le paragraphe 2, celui-ci dispose que l'implantation doit être effectuée selon les règles de l'art et « de façon harmonieuse en respectant le paysage », sans que le texte précise les critères auxquels cette harmonie doit répondre. En plus, les constructeurs de chemins doivent éviter les remblais et les déblais « importants », ce qui soulève la question de savoir selon quels critères les terrassements sont à considérer comme importants. Toujours au paragraphe 2, il n'est pas précisé selon quels critères le ministre peut déroger dans son autorisation à la disposition selon laquelle les revêtements des chemins doivent être réalisés avec des matériaux naturels de la région géologique. S'agit-il de critères techniques liés à la sécurité, ou à la stabilité de l'ouvrage, ou s'agit-il de critères liés au coût ou à l'esthétique ? Au cas où les auteurs souhaiteraient maintenir l'article sous revue, le Conseil d'État leur demande, sous peine d'opposition formelle pour des considérations de sécurité juridique, d'y apporter les précisions de nature à répondre aux questions soulevées.

Au regard de ces remarques, il est proposé de supprimer l'article sous rubrique.

Article 17 initial (nouvel article 11)

Cet article régleme certaines pratiques de gestion qui sont préjudiciables au milieu forestier et à ses fonctions. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 17. Pratiques de gestion préjudiciables

Dans l'intérêt de la protection des multiples fonctions des forêts, les pratiques de gestion ci-dessous sont réglementées :

1. Le pâturage, ainsi que toute autre forme d'élevage de bétail en forêt, est interdit, sauf autorisation du ministre.
2. L'essartement à feu courant est interdit.
3. Le drainage en forêt, de même que son entretien, est interdit, à l'exception des fossés de drainage en bordure des chemins forestiers.
4. L'utilisation de pesticides en forêt est interdite, sauf autorisation du ministre dans l'intérêt de la santé publique et sans préjudice d'autres dispositions légales et avec l'obligation de minimiser leur emploi.
5. La fertilisation en forêt dans le but d'augmenter la croissance des arbres est interdite.
6. L'amendement du sol forestier est interdit sauf autorisation du ministre et pour autant que le propriétaire forestier n'est pas responsable de la dégradation du sol. Le propriétaire forestier doit fournir une analyse nutritionnelle du sol et du peuplement pour justifier la nécessité de l'amendement.
7. Le full tree logging est interdit sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires.
8. Les rémanents de coupe d'un diamètre inférieur à 5 cm doivent rester dans le peuplement.
9. Le travail du sol forestier dans la couche minérale est interdit, sauf autorisation du ministre dans l'intérêt de la conservation d'une espèce.
10. Le dessouchage est interdit, sauf pour la construction de chemins forestiers. Le ministre peut autoriser le dessouchage en cas de calamités d'envergure.

D'après sa phrase introductive, le Conseil d'État note que l'article est censé « réglementer » certaines pratiques de gestion des forêts. Il est cependant à noter que les pratiques en cause ne sont pas réglementées, mais qu'elles sont interdites purement et simplement, sauf en ce qui concerne les interdictions formulées aux points 1, 6 et 10 qui sont susceptibles de dérogations individuelles à accorder par le ministre. Le Conseil d'État demande aux auteurs de faire correspondre la phrase introductive au contenu des dispositions subséquentes. Les interdictions portées par l'article sous revue touchent à la liberté du travail sylvicole qui est l'un des aspects de la liberté du travail agricole garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, sauf les restrictions à établir par la loi. Le Conseil d'État considère que la Constitution confère l'autorisation de restreindre la liberté du travail agricole expressément au pouvoir législatif, de sorte qu'il ne revient pas au pouvoir exécutif de déroger de manière discrétionnaire aux restrictions établies par la loi. À l'instar des autres matières réservées, il appartient à la loi de définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part du ministre, par exemple en fixant avec précision les critères auxquels doivent répondre les dérogations individuelles à accorder. Le ministre ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour accorder discrétionnairement des dérogations individuelles au respect des conditions légales. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement aux interdictions formulées aux points 1, 6 et 10 de l'article sous revue.

Par ailleurs, l'article donne encore lieu aux observations qui suivent :

L'interdiction portée au point 6 ne contient aucun critère positif auquel la dérogation ministérielle doit correspondre, mais elle contient un critère négatif destiné à empêcher toute dérogation, à savoir la responsabilité du propriétaire dans la dégradation du sol forestier. Ce critère négatif est incohérent par rapport au fondement des interdictions, et aussi des dérogations, inscrit à la phrase introductive de l'article, à savoir l'intérêt de la protection des multiples fonctions de la forêt. En effet, si la forêt n'est plus à même de remplir ses fonctions en raison d'un appauvrissement du sol forestier, la possibilité de l'amender, afin de lui restituer ses capacités perdues, doit exister. Le critère de la responsabilité du propriétaire, indépendamment du fait qu'il n'appartient pas à un ministre de trancher des questions de responsabilité, soulève encore d'autres questions. À quel degré le propriétaire doit-il être responsable pour que le refus de dérogation soit justifié ? Pendant combien de temps la

responsabilité du propriétaire empêche-t-elle la dérogation ? Est-ce que l'acquéreur d'une propriété forestière, dont la dégradation du sol est le fait de ses ayants droit, se verra refuser la dérogation ?

À l'égard du point 7, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 concernant l'emploi de la terminologie anglaise « full tree logging ».

D'un point de vue formel, le point 8, contrairement aux autres points, contient un ordre et non pas une interdiction. Dans l'intérêt de la cohérence du texte, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler le point 8 en interdiction.

Il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique :

Art. 11. Pratiques de gestion interdites

Dans l'intérêt de la protection des multiples fonctions des forêts, les pratiques de gestion ci-dessous sont réglementées interdites :

1. Le pâturage, ainsi que toute autre forme d'élevage de bétail en forêt ; ~~est interdit, sauf autorisation du ministre.~~

2. L'essartement à feu courant ; est interdit.

3. Le drainage en forêt, de même que son entretien, ~~est interdit~~, à l'exception des fossés de drainage en bordure des chemins forestiers ;

4. L'utilisation de pesticides en forêt ~~est interdite~~, sauf autorisation du ministre dans l'intérêt de la santé publique et sans préjudice d'autres dispositions légales et avec l'obligation de minimiser leur emploi ;

5. La fertilisation en forêt dans le but d'augmenter la croissance des arbres ; est interdite.

6. L'amendement du sol forestier ~~est interdit sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires ; et pour autant que le propriétaire forestier n'est pas responsable de la dégradation du sol. Le propriétaire forestier doit fournir une analyse nutritionnelle du sol et du peuplement pour justifier la nécessité de l'amendement.~~

7. Le ~~full tree logging~~ La récolte de l'arbre entier sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires ;

8. L'enlèvement hors du peuplement des rémanents de coupe d'un diamètre inférieur à 5 centimètres ; doivent rester dans le peuplement.

9. Le travail du sol forestier dans la couche minérale ~~est interdit~~, sauf autorisation du ministre dans l'intérêt de la conservation d'une espèce ;

10. Le dessouchage est interdit, sauf pour la construction de chemins forestiers. Le ministre peut autoriser le dessouchage en cas de calamités d'envorgure.

Suite à la demande de la Haute Corporation la phrase introductive est modifiée de façon à correspondre au contenu des dispositions subséquentes. L'intitulé de l'article est également modifié dans ce sens. Suite à l'opposition formelle de la Haute Corporation l'autorisation ministérielle est omise aux points 1° et 10°.

Suite à une question de Madame Martine Hansen relative au point 4° de l'article, il est précisé que les répulsifs contre le gibier sont concernés par l'interdiction prévue. En ce qui concerne les points 5° et 6°, il convient de faire la différence entre la fertilisation et l'amendement, c'est-à-dire l'apport de nutriments pour compenser des carences, qui est soumis à autorisation et ne peut en aucun cas être utilisé en tant que fertilisation déguisée.

Article 18

Cet article donne au Gouvernement la possibilité de prendre, en cas de nécessité, des mesures de limitation dans le temps et dans l'espace de divers types de travaux forestiers ; il se lit comme suit :

Art. 18. Pratiques de gestion limitées dans le temps dans l'intérêt de la protection de la nature

Dans l'intérêt de la protection de la nature, un règlement grand-ducal peut limiter dans le temps et dans l'espace les types de travaux forestiers qui ont un impact négatif important sur la biodiversité.

Le Conseil d'État note que l'article 39, point 16, de la loi en projet punit d'une amende de police toute personne « qui n'a pas respecté les dispositions de l'article 18 visant à interdire certaines pratiques de gestion dans l'intérêt de la conservation du milieu forestier ». Cette dernière disposition et celle sous rubrique sont incohérentes entre elles dans la mesure où il est question dans la première disposition de « types de travaux forestiers » alors que la deuxième parle de « pratiques de gestion », ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous rubrique pour insécurité juridique et non-respect du principe de la spécification de l'incrimination. En plus, l'article renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer les types de travaux forestiers susceptibles de constituer des pratiques sanctionnées par l'article 39, point 16. Il est rappelé que la limitation du travail sylvicole relève des matières réservées à la loi, puisque la liberté du travail sylvicole découle de la liberté du travail agricole qui est protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, sauf les exceptions à établir par la loi. Dans les matières réservées à la loi, le Grand-Duc ne peut, en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. Aussi le Conseil d'État doit-il s'opposer formellement à l'article sous rubrique pour non-conformité aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Au regard de l'opposition formelle de la Haute Corporation, il est proposé de supprimer cet article.

Article 19 initial (nouvel article 12)

L'article traite du respect du voisinage. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 19. Respect du voisinage

(1) Il n'est permis de planter des arbres à haute tige qu'à la distance consacrée par les usages constants et reconnus, et, à défaut d'usages, qu'à la distance de deux mètres des chemins et de la ligne séparative de deux héritages pour les arbres à haute tige. Le voisin peut exiger que les arbres plantés à une distance moindre que la distance légale soient arrachés.

(2) En cas de travaux de coupe contiguë à un peuplement appartenant à un autre propriétaire forestier et susceptible d'avoir un impact notable sur ce dernier, le commettant doit informer au plus tard 1 mois avant les travaux ce propriétaire forestier et prendre toutes les mesures pour minimiser cet impact.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} établit des règles quant à la distance de plantation des arbres à haute tige par rapport aux limites des propriétés et constitue une reprise partielle des dispositions de droit commun inscrites aux articles 671, 672, 672-1 et 673 du Code civil par rapport auxquelles il présente toutefois des divergences. Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité d'un régime dérogatoire au droit commun et suggère de supprimer le paragraphe 1^{er}. Il est proposé de suivre le Conseil d'État et de supprimer ce paragraphe.

Quant au paragraphe 2, qui règle les relations entre propriétaires voisins à l'occasion de certains travaux forestiers et prévoit que le commettant des travaux est tenu d'en informer le propriétaire forestier voisin au plus tard un mois à l'avance, le Conseil d'État s'interroge sur les conséquences d'un défaut d'information, notant que le texte ne prévoit pas de sanction dans pareil cas. Il considère en plus qu'à défaut d'autres précisions, la notion de « impact important » reste très floue. En pratique, l'information du voisin peut, en plus, s'avérer difficile, lorsque son identité n'est pas connue ou lorsqu'il s'agit d'une indivision entre une multitude de

parties. Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe 2. Il est proposé de ne pas suivre le Conseil d'État et de maintenir ce paragraphe. L'article se lira donc comme suit :

Art. 12. Respect du voisinage

~~(1) Il n'est permis de planter des arbres à haute tige qu'à la distance consacrée par les usages constants et reconnus, et, à défaut d'usages, qu'à la distance de deux mètres des chemins et de la ligne séparative de deux héritages pour les arbres à haute tige. Le voisin peut exiger que les arbres plantés à une distance moindre que la distance légale soient arrachés.~~

~~(2) En cas de travaux de coupe contiguë à un peuplement appartenant à un autre propriétaire forestier et susceptible d'avoir un impact notable sur ce dernier, le commettant doit informer au plus tard un mois avant les travaux ce propriétaire forestier et prendre toutes les mesures pour minimiser cet impact.~~

Suite à une question de Madame Martine Hansen, il est précisé que la disposition prévoyant que le commettant informe son ou ses voisins un mois avant le début des travaux n'est pas assortie de sanction, en ce sens qu'elle n'est qu'une simple règle de bon voisinage.

Article 20

Cet article énonce les principes à appliquer pour la prévention et la réparation des dégâts aux forêts résultant notamment des catastrophes naturelles. Il se lit comme suit :

Art. 20. Principe

Pour prévenir et réparer les dégâts aux forêts et pour remédier aux conséquences des catastrophes naturelles, les propriétaires forestiers utilisent des méthodes respectueuses de la nature.

Constatant que cet article est sans apport normatif, le Conseil d'État propose de le supprimer. La Commission fait sienne cette proposition.

Article 21

Cet article attribue à l'Administration de la nature et des forêts une mission d'observation et de suivi de l'état de santé des forêts, ainsi qu'une mission d'information et de conseil des propriétaires forestiers dans ce domaine ; il se lit comme suit :

Art. 21. Santé des forêts

L'administration met en place un service phytosanitaire pour observer et suivre l'évolution de la santé des forêts et pour conseiller les propriétaires forestiers quant aux mesures de gestion à mettre en œuvre. Elle établit un bulletin annuel sur la santé des forêts qu'elle soumet au Conseil supérieur des forêts pour avis et informe les propriétaires forestiers sur les risques phytosanitaires.

Constatant que cet article est sans apport normatif, le Conseil d'État propose de le supprimer. La Commission fait sienne cette proposition.

Article 22

Cet article introduit des mesures visant à assurer l'équilibre entre le gibier et la forêt et se lit comme suit :

Art. 22. Equilibre forêt-gibier

(1) Le ministre prend les mesures appropriées pour prévenir une prolifération nuisible du gibier afin de garantir la conservation des forêts, en particulier leur régénération naturelle, notamment par l'ajustement des plans de tir et le soutien des mesures de protection des arbres contre les dommages causés par le gibier.

(2) Le ministre veille à ce que la question de l'équilibre forêt-gibier soit analysée et traitée conjointement au sein du Conseil supérieur des forêts et du Conseil supérieur de la chasse au moins une fois par an. A cet effet, il met en place un système de monitoring de la pression du gibier sur les forêts.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er}, en ce qu'il permet au ministre de prendre des mesures appropriées afin de prévenir la prolifération nuisible du gibier, peut être lu comme octroyant au ministre le pouvoir d'édicter des mesures générales et impersonnelles qui relèvent du pouvoir réglementaire et se trouvent être contraires aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. Il s'y oppose donc formellement. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs que la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse prévoit l'établissement des plans de tir, ainsi que l'organisation de chasses administratives. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser à l'article sous rubrique les mesures qu'ils visent et qui ne sont pas déjà couvertes par la loi précitée du 15 mai 2011, tout en veillant à la cohérence de l'article sous rubrique avec les dispositions pertinentes de la loi relative à la chasse.

Le paragraphe 2 étant sans apport normatif, le Conseil d'État suggère de le supprimer.

Au regard de l'opposition formelle du Conseil d'État au premier paragraphe et de son commentaire au deuxième paragraphe il est proposé de supprimer l'article 22 initial, alors qu'il ne revient pas à la présente loi de régler la gestion cynégétique.

Article 23 initial (nouvel article 13)

L'article 23 introduit des mesures pour faire face à des situations de catastrophe forestière. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 23. Mesures extraordinaires en cas de catastrophe forestière

(1) En cas de catastrophe forestière décrétée par le ministre, le Gouvernement peut prendre des mesures temporaires par règlement grand-ducal en invoquant l'urgence en particulier pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois, telles que des modifications des règlements d'exécution de la présente loi, des mesures spécifiques de protection des végétaux, des mesures de surveillance et de lutte contre certains organismes pathogènes ou des modifications des règles d'imposition et de TVA pour l'exploitation forestière.

(2) L'administration met en place de manière préventive un plan catastrophe pour les forêts et le maintien à jour. Le plan catastrophe, ainsi que toute mise à jour sont soumises pour avis au Conseil supérieur des forêts.

(3) Le ministre peut octroyer des aides aux propriétaires forestiers impactés par une catastrophe forestière.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} prévoit que dans le cas d'une catastrophe forestière « décrétée » par le ministre, des mesures temporaires peuvent être prises par voie de règlement grand-ducal, à prendre selon la procédure d'urgence. L'éventail des mesures énumérées est vaste et non exhaustif et recouvre tant des matières dites libres que des matières dites réservées. Dans les matières dites libres, le Grand-Duc dispose du pouvoir de prendre spontanément les règlements qui sont nécessaires à l'exécution de la loi. Si les conditions l'exigent, le Grand-Duc peut, à tout moment modifier les règlements d'exécution de

la loi, sans y être autorisé par le législateur. Il faut toutefois noter 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 inconcevable et contraire à l'article 36 de la Constitution que le pouvoir réglementaire du Grand-Duc dépende de la volonté du ministre de décréter la catastrophe forestière. Dans les matières dites réservées, les principes et les points essentiels sont du domaine de la loi. En effet, aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés dans ces matières qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. Le Conseil d'État lit la disposition en projet qui prévoit de modifier les règles d'imposition et de TVA comme permettant la création d'exemptions d'impôts. Or, aux termes de l'article 101 de la Constitution, les exemptions d'impôts sont réservées à la loi. Plus généralement, les règles d'imposition relèvent des matières réservées à la loi par les articles 99 à 102 de la Constitution. En plus, les mesures destinées à « sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois » risquent de toucher à la liberté du commerce et de l'industrie, laquelle est également érigée en matière réservée à la loi par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. La prise d'un règlement grand-ducal n'est donc possible que pour autant que la base légale de ce règlement soit conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Qui plus est, quant à l'utilisation au paragraphe 1^{er} des termes « en particulier » et « telles que », le Conseil d'État relève que ces termes font naître une insécurité juridique. Ni les situations dans lesquelles le ministre peut intervenir, ni les mesures qu'il peut ensuite prendre ne sont déterminées de manière exhaustive, ce qui laisse entendre que le ministre pourrait agir et déroger à des textes normatifs à sa guise. Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article. Le Conseil d'État relève encore que la disposition en projet prévoit que le règlement grand-ducal pourra être pris en « invoquant l'urgence ». Le Conseil d'État comprend qu'est visée la procédure d'urgence prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Or, il est à noter à cet égard que l'appréciation de la situation d'urgence par le Grand-Duc doit se faire *in concreto*, en tenant compte des circonstances matérielles du moment. Elle ne saurait être appréciée *in abstracto* par le législateur dans une disposition législative générale et préalable. La référence à l'urgence est par conséquent à omettre, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 16 juin 2017 étant suffisant à cet égard. Le Conseil d'État se doit encore de relever que les règlements grand-ducaux sont pris par le Grand-Duc. La formule selon laquelle le Gouvernement peut prendre des mesures par voie de règlement grand-ducal étant contraire à la répartition des pouvoirs organisée par la Constitution, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Pour ce qui est du paragraphe 3, il prévoit que « le ministre peut octroyer des aides aux propriétaires forestiers impactés par une catastrophe forestière ». Le Conseil d'État constate que la disposition ne prévoit pas les critères selon lesquels de telles aides supplémentaires peuvent être octroyées. Étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que ces critères soient prévus dans la loi en projet.

Il est proposé de libeller comme suit l'article sous rubrique :

Art. 13. Mesures extraordinaires en cas de catastrophe forestière

(1) En cas de catastrophe forestière décrétée par le ministre, le Gouvernement peut prendre des mesures temporaires par règlement grand-ducal en invoquant l'urgence en particulier pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois, telles que des modifications des règlements d'exécution de la présente loi, des mesures spécifiques de protection des végétaux, des mesures de surveillance et de lutte contre certains organismes pathogènes ou des modifications des règles d'imposition et de TVA pour l'exploitation forestière. Le Gouvernement en conseil constate l'état de catastrophe forestière. Un règlement grand-ducal peut édicter des mesures temporaires pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois.

(2) L'administration met en place de manière préventive un plan catastrophe pour les forêts et le maintient à jour. Le plan catastrophe et ses mises à jour sont soumises pour avis au Conseil supérieur des forêts.

~~**(3) Le ministre peut octroyer des aides aux propriétaires forestiers impactés touchés par une catastrophe forestière.**~~

Au regard des oppositions formelles du Conseil d'État, le paragraphe 1^{er} est amendé en tenant compte de ses commentaires et le paragraphe 3 est supprimé.

4. **Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 26 mai 2021

La Secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
François Benoy