



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

### Procès-verbal de la réunion du 10 mai 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence)

#### Ordre du jour :

1. 7742 Projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement de l'achèvement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) par dépassement du montant fixé par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)  
- Rapporteur : Madame Stéphanie Empain  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7255 Projet de loi sur les forêts  
- Continuation des travaux
3. Divers

\*

Présents : M. Carlo Back, M. André Bauler, 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, M. David Wagner

M. Gilles Baum, remplaçant M. Max Hahn

M. Marc Goergen, observateur délégué

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

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

M. Laurent Deville, du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)

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

M. Sarah Jacobs, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

\*

**1. 7742 Projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement de l'achèvement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) par dépassement du montant fixé par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)**

Madame la Rapportrice présente son projet de rapport. Pour les détails exhaustifs de ce document, il est renvoyé au courrier électronique n°254221. Cette présentation ne soulève aucun commentaire et le projet de rapport est adopté à la majorité des membres présents, la sensibilité politique ADR s'abstenant. Le modèle de temps de parole de base est proposé pour les débats en séance plénière.

Monsieur le Président rappelle que la visite du chantier de l'extension et de la modernisation de la station de traitement du SEBES aura lieu le 14 mai prochain à 9h30.

**2. 7255 Projet de loi sur les forêts**

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

**Article 1<sup>er</sup>**

Cet article énonce les objectifs de la loi.

Le Conseil d'État constate que ces objectifs s'apparentent à des déclarations explicatives de principe et ne constituent que la motivation du projet de loi. Il estime que l'article est donc dénué de valeur normative et à supprimer.

Il est cependant proposé de maintenir cet article, tout en tenant compte des modifications légistiques proposées par le Conseil d'État. L'article se lirait donc comme suit :

**Art. 1<sup>er</sup>. Objectifs**

La présente loi a pour objectifs :

1° d'assurer la gestion durable des forêts pour qu'elles puissent remplir de façon équilibrée leurs fonctions écologiques, économiques et sociales ;

2° de protéger les forêts en tant que milieu naturel et paysager ;

3° de conserver et d'améliorer la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers ;

4° de maintenir l'étendue nationale des forêts et leur répartition entre les régions écologiques ;

5° de maintenir la santé et la vitalité des forêts pour qu'elles puissent contribuer au cycle du carbone et à la protection de l'eau et du sol ;

6°de maintenir et de promouvoir la sylviculture et l'économie forestière.

Suite à une question de Madame Martine Hansen (CSV) concernant la notion d'« économie forestière », il est précisé que l'économie forestière est la gestion des ressources forestières, la transformation, la mise sur le marché et la consommation de produits et services forestiers. La grande majorité de nos forêts fait l'objet d'une gestion active en vue de récolter le bois, qui constitue la matière première de cette économie. L'exploitation, la transformation et l'utilisation du bois permettent la création d'emplois en milieu rural et permettent aussi de contribuer aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique.

## **Article 2**

L'article 2 introduit des définitions afin de clarifier l'application des dispositions de la loi. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

### **Art. 2. Définitions**

(1) Est considérée, au sens de la présente loi et de ses règlements d'exécutions, comme « forêt », toute formation végétale composée essentiellement d'essences ligneuses typiques pour la forêt et occupant une surface suffisamment importante pour permettre le développement, à un moment donné de son évolution, d'un sol typiquement forestier et d'un cortège floristique typiquement forestier pourvu que les conditions de luminosité soient suffisantes. Font partie de la « forêt » :

1. les peuplements forestiers,
2. les petits bois et bosquets isolés,
3. des fonds boisés par le passé, qui se trouvent temporairement dans un état déboisé, tels que les coupes rases,
4. des fonds occupés par une végétation pionnière forestière telle que le sureau, saules, bouleaux, pins sylvestres et sorbier des oiseleurs,
5. des biotopes associés à la forêt, de faible superficie jusque 50 ares, se trouvant en milieu forestier, tels que mardelles, étangs et vaines,
6. des broussailles se trouvant en milieu forestier ou attenant à des peuplements forestiers, composées d'essences arbustives autochtones, notamment les lisières forestières,
7. les boisements et les régénérations artificielles ou naturelles,
8. les fonds connexes en relation avec les fonctions écologiques, économiques et sociales de la forêt, tels que
  - o des chemins forestiers, layons ou laies forestières, clairières et places d'entrepôts pour le bois,
  - o des aires de jeux et des constructions servant à la récréation, et situées en forêt.

N'appartiennent pas à la forêt :

1. des plantations ou taillis à rotation courte pour la production de bois-énergie,
2. des superficies dédiées à l'agroforesterie,
3. des vergers,
4. des parcs,
5. des plantations d'arbres de Noël,
6. des rangées d'arbres ou allées d'arbres,
7. des pépinières,
8. des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

La situation des fonds par rapport à la zone verte au sens de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne constitue pas un critère pour apprécier s'il s'agit de forêt ou non.

(2) Aux fins de la présente loi, on entend par :

1. « Administration » : l'Administration de la nature et des forêts ;
2. « Agent de l'administration » : agent de l'Administration de la nature et des forêts des carrières A et B en charge des forêts ;
3. « Catastrophe forestière » : événement 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 ;
4. « Défrichement » : opération qui supprime la forêt pour faire place à une autre forme d'affectation ou nature de culture du terrain ;
5. « Directeur » : directeur de l'Administration de la nature et des forêts ;
6. « Essartement à feu courant » : opération de brûlis du parterre forestier en vue d'une mise en valeur agricole temporaire ;
7. « Forêts en évolution libre » : forêts qui évoluent librement sans intervention humaine, mise à part les travaux de sécurisation des visiteurs le long des chemins et sentiers, ainsi que les activités de chasse ;
8. « Forêts publiques » : forêts appartenant à l'Etat, aux communes, aux syndicats communaux, aux établissements publics et aux sociétés dans lesquelles l'Etat, les communes, les syndicats communaux ou les établissements publics ont des droits indivis avec des particuliers, pour autant que, soit les droits de l'Etat, des communes, des syndicats communaux ou des établissements publics sont majoritaires, soit les sociétés ont demandé que leurs forêts fassent partie des forêts publiques ;
9. « Full tree logging » : opération d'abattage et d'enlèvement de la coupe de l'arbre entier, y compris les branches et le feuillage le cas échéant ;
10. « Gestion forestière durable » : gestion des forêts de manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et dans le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes sans causer de préjudice à d'autres écosystèmes ;
11. « Gestion intégrée » : gestion qui fait en sorte que les fonctions écologiques, économiques et sociales que les forêts sont susceptibles de remplir sont maintenues ou améliorées de manière concomitante ;
12. « Ministre » : le ministre ayant l'environnement dans ses attributions ;
13. « Peuplement feuillu » : peuplement forestier qui comprend plus de 50% d'essences forestières feuillues, en termes de surface terrière ;
14. « Produits de la forêt » : produits provenant des arbres et arbustes, des végétations et des sols des forêts, à l'exclusion du bois des arbres ;
15. « Programme Forestier National » : Plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits ;
16. « Recouvrement du peuplement forestier » : Mesure de la densité du couvert qui correspond à la projection verticale des cimes des arbres du peuplement au sol. Le recouvrement en valeur relative peut varier de 100 *pour cent* (recouvrement total lorsque les cimes des arbres couvrent l'ensemble du sol) à 0 *pour cent* (aucun arbre debout) ;
17. « Régénération » :
  - a) ensemble des processus naturels et des mesures sylvicoles de renouvellement et de reconstitution d'un peuplement forestier par voie sexuée ou asexuée ; elle s'opère soit par voie naturelle, c'est-à-dire à partir des semenciers du peuplement en place qui dispersent leurs graines, soit par voie artificielle, c'est à dire par semis ou plantation, soit par régénération assistée, c'est à dire en combinaison des deux méthodes précédentes ;
  - b) peuplement ainsi obtenu, constitué par l'ensemble des semis et des fourrés de moins de 3 m de hauteur ;
18. « Régénération acquise » : régénération naturelle et/ou artificielle jugée viable et en quantité suffisante pour participer au renouvellement du peuplement forestier, c'est-à-dire qui présente des semis qui ont en moyenne plus de 30 cm de hauteur et couvrent plus de 50 *pour cent* de la surface, sur base d'un échantillonnage sur placettes de 2 m de rayon, dans lesquelles sont présents plus de 11 semis ;

19. « Véhicule motorisé » : tout moyen de transport qui possède un moteur, à l'exception du vélo électrique ;
20. « Volume bois fort » : volume de l'arbre, jusqu'à la découpe de sept centimètres de diamètre au fin bout.

Outre plusieurs remarques d'ordre légistique, dont notamment le fait que les définitions doivent se suivre dans leur ordre alphabétique et qu'il n'est donc pas approprié d'isoler le terme « forêt » des autres termes définis dans un paragraphe distinct, le Conseil d'État note ce qui suit :

Concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> : dans l'état actuel du droit, le concept de forêt n'est pas défini. Il s'agit d'une notion de fait laissée à l'appréciation des juridictions. La définition qui est proposée présente la particularité de définir la notion de « forêt » à la fois de manière positive et de manière négative. Elle présente encore la particularité de définir la notion de « forêt » par référence à l'adjectif « forestier » qui, lui-même, n'est pas défini, ou encore par référence à des expressions renvoyant à la notion de « forêt » qu'il s'agit de définir (par exemple : « typiques pour la forêt »). Finalement, la définition proposée de la notion de « forêt » semble s'articuler en deux parties dont la première, qui est constituée par la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, présente un caractère générique. La deuxième partie, qui est constituée par la deuxième phrase (formulée de manière positive) et la troisième phrase (formulée de manière négative) du paragraphe 1<sup>er</sup>, semble présenter un caractère exemplatif. Concernant la troisième phrase, il est à noter que celle-ci utilise, dans l'énumération des exemptions, l'article indéterminé « des » (par exemple : des vergers, des parcs, etc.). Ce procédé est de nature à suggérer que certains vergers, parcs, etc., n'appartiennent pas à la forêt, alors que d'autres en feraient partie. La définition proposée utilise par ailleurs des expressions aux contours flous comme « surface suffisamment importante », « essentiellement », « temporairement », « à un moment donné de son évolution » ou encore « notamment ». L'articulation de la définition proposée, le fait de définir la notion de « forêt » par l'adjectif « forestier », de même que l'utilisation d'un vocabulaire imprécis, est source d'insécurité juridique et amène le Conseil d'État à s'opposer de manière formelle au paragraphe 1<sup>er</sup> dans sa teneur actuelle. En outre, le Conseil d'État note qu'aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 8, les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées ne font pas partie de la forêt. Cependant, d'après l'alinéa 3 du même paragraphe, la situation des fonds par rapport à la zone verte ne constitue pas un critère pour apprécier si un massif boisé est à considérer comme forêt ou non, ce qui revient à dire que la notion de forêt peut bien recouvrir des fonds situés en zone urbanisée ou en zone destinée à être urbanisée. Telles qu'elles sont actuellement libellées, ces deux dispositions sont difficilement conciliables, dans la mesure où, selon la première, certaines zones ne rentrent pas dans la notion de forêt, alors que la deuxième permettrait la subsomption de ces mêmes zones sous cette notion. Les difficultés soulevées sont source d'une insécurité juridique à laquelle le Conseil d'État doit s'opposer formellement.

Concernant le paragraphe 2 : le Conseil d'État note tout d'abord que les définitions de certaines notions-clés, utilisées par la loi en projet, sont absentes de la liste des définitions proposées par ledit paragraphe. Ainsi ne sont définies ni la notion de « voirie forestière », ni celles de « chemin », de « sentier », de « layon » ou de « balisage ».

Le point 2 définit l'« agent de l'administration ». Cette notion, sans autre précision, revient une seule fois dans le texte, à savoir à l'article 8, paragraphe 3. En revanche, aux articles 43 et 46, dans le contexte de la constatation des infractions et des contrôles, n'est pas utilisée l'expression « agent de l'administration », mais l'expression « agent de l'Administration de la nature et des forêts ». Pour le Conseil d'État, la limitation aux « carrières A et B » ainsi qu'aux agents de ces carrières qui sont « en charge des forêts », n'est opérante que lorsque ces agents sont désignés comme « agent de l'administration », sans autre précision. Chaque fois, par contre, qu'est utilisée l'expression « agents de l'Administration de la nature et des forêts », sont visés indistinctement tous les agents de cette administration, la double limitation inscrite à la définition restant sans incidence dans ces cas. L'imprécision dans la terminologie utilisée est constitutive d'une insécurité juridique à laquelle le Conseil d'État doit formellement s'opposer.

Le point 8 définit la notion de « forêts publiques ». Aux termes de cette définition, la forêt est dite publique lorsqu'elle appartient à l'une des personnes morales de droit public, à savoir l'État, une commune, un syndicat de communes ou un établissement public. Il est à noter qu'en ne visant que certaines personnes morales de droit public, la définition a pour effet d'exclure de la catégorie de forêts publiques les forêts de certains propriétaires publics, par exemple les forêts des fabriques d'église. Pour déterminer les forêts qui font partie des forêts publiques, la définition utilise le verbe « appartenir » qui exprime la relation entre un bien et une personne en vertu d'un droit ou d'un titre non autrement défini. Il n'est ainsi pas clair si le terme « appartenir » se rapporte exclusivement au droit de propriété ou également à d'autres droits réels ou même personnels. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il convient de préciser dans la définition de quels droits la personne publique doit disposer sur une forêt, pour que cette forêt fasse partie de la catégorie des forêts publiques. D'après la définition, sont également qualifiées de forêts publiques les forêts « appartenant » « aux sociétés dans lesquelles l'État, les communes, les syndicats communaux ou les établissements publics ont des droits indivis avec des particuliers, pour autant que, soit les droits de l'État, des communes, des syndicats communaux ou des établissements publics sont majoritaires, soit les sociétés ont demandé que leurs forêts fassent partie des forêts publiques ». Le Conseil d'État s'interroge dans ce contexte sur la notion de « droits indivis » au regard des associés dans le cadre d'une société. Une société n'est pas une indivision au sens de l'article 815 du Code civil. Elle est, au contraire, une personne morale disposant d'un patrimoine propre, distinct de celui de ses associés ou sociétaires. Pendant l'existence de la société, son patrimoine dont, par hypothèse, dépendent les forêts visées ne se trouve pas en indivision entre les associés ou sociétaires. L'indivision visée porterait-elle alors sur les parts sociales représentatives du capital de la société en question ? Le Conseil d'État croit cependant comprendre que la disposition est censée remplacer la disposition de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des eaux et forêts actuellement en vigueur, d'après laquelle « sont également soumis au régime forestier les bois dans lesquels l'État, les communes, les sections de commune ou les établissements publics ont des droits indivis avec des particuliers ». Dans la disposition de 1909, il n'est pas question de sociétés, mais d'indivisions. Comme cette disposition sera abolie par la loi en projet, se pose la question du sort des indivisions existantes. Aux termes de la nouvelle définition, ces indivisions ne peuvent pas faire partie des forêts publiques, puisque l'indivision n'y est plus prévue. Les indivisions existantes feront-elles l'objet de partages sur la base de l'article 815 du Code civil qui dispose que nul n'est contraint de demeurer dans l'indivision ? La question n'est pas réglée. Toujours d'après la définition, certaines sociétés peuvent demander que leurs forêts fassent partie des forêts publiques. Les auteurs utilisent le terme générique de « sociétés », qui, aux yeux du Conseil d'État, est trop imprécis. Il est à noter dans ce contexte que les personnes morales de droit public, autres que celles visées par la définition, ne peuvent pas demander que leurs forêts fassent partie du régime forestier. Il se pose par ailleurs la question de savoir pour quelle raison les personnes physiques qui se trouvent en indivision avec une personne publique visée par la définition ne sont pas admises à demander que les forêts indivises fassent partie des forêts publiques. Leur refuser cette prérogative soulèverait la question d'un traitement inégal des indivisaires suivant qu'il s'agit de sociétés ou de personnes physiques. Étant donné les nombreuses questions soulevées par la définition de la notion de « forêts publiques » et de l'insécurité juridique dont elles sont révélatrices, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la teneur de cette définition.

La définition figurant au point 9 comprend une terminologie anglaise qui est à éviter dans toute la mesure du possible dans un texte législatif. Le Conseil d'État demande par conséquent d'utiliser l'expression française appropriée.

Le point 14 définit la notion de « produits de la forêt » et, curieusement, en exclut expressément le bois des arbres. Est-ce que le bois des arbres ne ferait pas partie des produits ou fruits de la propriété forestière, dont le propriétaire peut jouir au sens du droit civil ? Pour le Conseil d'État, le bois des arbres est l'un des principaux sinon le principal fruit ou produit des forêts. Par ailleurs, il semble que les auteurs emploient, au point 15 du paragraphe 2 ainsi qu'aux articles 27 et 31, le terme « produits » au sens d'y inclure également le bois. Or,

l'exclure moyennant disposition législative de la notion de « produits de la forêt », sans en préciser par ailleurs la nature juridique au regard de la notion civiliste de « fruit », est source d'insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à formellement s'opposer au libellé de la définition sous revue tel qu'il figure au point 14.

Le point 15 définit la notion de « programme forestier national ». Comme l'expression « programme » suggère au premier chef un document écrit à mettre en œuvre et non pas une « plateforme de discussion et d'échange participative », le Conseil d'État suggère de remplacer l'expression « programme forestier national » par une expression univoque.

Le point 19 définit la notion de « véhicule motorisé » tout en excluant le « vélo électrique » de cette catégorie de véhicules. Il est à noter que l'article 6 prévoit encore d'autres exceptions qui ne sont pas mentionnées au point 19. Selon le Conseil d'État, la définition doit définir exhaustivement toutes les exceptions, sous peine de manquer aux exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'État est par conséquent amené à s'opposer de manière formelle au libellé de la définition au point 19. Il est à noter par ailleurs que les notions de « véhicule motorisé » et de « vélo » ne figurent pas comme telles au Code de la route. Or, la plupart des véhicules dits motorisés doivent correspondre aux exigences du Code de la route afin d'être couverts par un certificat d'immatriculation. Dans l'intérêt de la cohérence des concepts, le Conseil d'État suggère de faire abstraction des définitions autonomes et d'utiliser les concepts du Code de la route, chaque fois qu'il en existe.

Afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État, il est proposé d'amender comme suit l'article sous rubrique :

## **Art. 2. Définitions**

Aux fins de la présente loi, on entend par :

1° « administration » : l'administration de la nature et des forêts ;

~~2° « Agent de l'administration » : agent de l'Administration de la nature et des forêts des carrières catégories de traitement A et B en charge des forêts ;~~

2° « catastrophe forestière » : événement 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 ;

**3° « chemin » : voie aménagée en forêt, plus large qu'un sentier, en terre ou empierrée, carrossable mais non destinée à la circulation des véhicules en général ;**

4° « défrichement » : opération qui supprime la forêt pour faire place à une autre forme d'affectation ou nature de culture du terrain ;

5° « directeur » : directeur de l'administration de la nature et des forêts ;

6° « essartement à feu courant » : opération de brûlis du parterre forestier en vue d'une mise en valeur agricole temporaire ;

**7° « fonds boisé » : terrain avec une formation végétale composée de minimum de 20 pour cent d'espèces arborées en termes de recouvrement. Les espèces arborées considérées doivent pouvoir atteindre au minimum 5 mètres de hauteur à l'âge adulte. Le recouvrement correspond à la projection verticale au sol des cimes des espèces arborées. Le recouvrement est exprimé en valeur relative de 0 à 100 pour cent.**

**8° « forêt » : les fonds boisés occupant une surface de minimum 25 ares. La surface minimum est appréciée sans tenir compte des limites cadastrales ou de l'effet séparatif des cours d'eau et des voies ouvertes au public, à l'exception des autoroutes, des voies ferrées et des cours d'eau d'une largeur supérieure à 10 mètres entre la crête des berges.**

**Font également partie de la « forêt » :**

**(a) les fonds boisés par le passé qui sont en cours de régénération ;**

**(b) les fonds boisés par le passé, qui se trouvent depuis moins de 10 ans dans un état entièrement ou partiellement déboisé et dont le changement d'affectation n'a pas**

été autorisé conformément à l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

(c) les fonds non boisés par le passé ayant fait l'objet d'un boisement autorisé conformément à l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

(d) les fonds non boisés et non bâtis, enclavés en forêt, d'une superficie jusqu'à 50 ares ;

(e) les sentiers et chemins aménagés en forêt.

N'appartiennent pas à la « forêt » :

(a) les plantations ou taillis à rotation courte inférieure à 10 ans pour la production de bois-énergie ;

(b) les fonds dédiés à l'agroforesterie ;

(c) les vergers et vergers embroussaillés dont la hauteur moyenne des arbres non fruitiers est inférieure à celle des arbres fruitiers ;

(d) les parcs ;

(e) les plantations commerciales d'arbres de Noël ;

(f) les rangées d'arbres ou allées d'arbres ;

(g) les pépinières commerciales ;

(h) les vergers à graine ;

(i) les fonds des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées ;

(j) la voirie de l'Etat et la voirie communale telles que définies à l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Les termes « fonds forestier » sont synonymes du terme forêt.

9° « forêts en évolution libre » : forêts qui évoluent librement sans intervention humaine autre que celle liée aux travaux de sécurisation des chemins et sentiers ou aux activités de chasse ;

10° « forêts publiques » : forêt dont le propriétaire est l'Etat, une commune, un syndicat de communes, un établissement public ou une personne morale de droit public qui en fait la demande. Fait également partie de la « forêt publique » la forêt qui appartient à une indivision dans laquelle l'Etat, une commune, un syndicat de communes ou un établissement public a un droit indivis avec d'autres indivisaires ;

11° « Full tree logging récolte de l'arbre entier » : opération d'abattage et d'enlèvement de la coupe de l'arbre entier du parterre de la coupe, y compris les branches et le feuillage le cas échéant ;

12° « gestion forestière durable » : gestion des forêts de manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et dans le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes sans causer de préjudice à d'autres écosystèmes ;

13° « gestion intégrée » : gestion qui fait en sorte que les fonctions écologiques, économiques et sociales que les forêts sont susceptibles de remplir sont maintenues ou améliorées de manière concomitante ;

14° « layon de débardage » : voie ouverte à la circulation des machines d'exploitation du bois, exempte d'arbres, dont le tracé est matérialisé sur le terrain sans travail du sol ;

15° « ministre » : le ministre ayant l'environnement dans ses attributions ;

16° « peuplement feuillu » : peuplement forestier qui comprend plus de 50% pour cent d'essences forestières feuillues ;

(a) en termes de surface terrière ; ou

(b) par le nombre de tiges lorsque le diamètre moyen des essences forestières du peuplement, mesuré à 1,30 mètres au-dessus du sol, est inférieur à 7 centimètres ;

17° « produits de la forêt » : produits provenant des arbres et arbustes, des végétations et des sols des forêts, à l'exclusion du bois des arbres ;

15. « Programme Forestier National » : Plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits ;



**18° « propriétaire » : titulaire d'un droit de propriété ou d'un droit réel démembrement emportant la jouissance d'arbres ou de produits de la forêt ;**

**16. « Recouvrement du peuplement forestier » Mesure de la densité du couvert qui correspond à la projection verticale des cimes des arbres du peuplement au sol. Le recouvrement en valeur relative peut varier de 100 pour cent (recouvrement total lorsque les cimes des arbres couvrent l'ensemble du sol) à 0 pour cent (aucun arbre debout) ;**

**19° « régénération » :**

(a) ensemble des processus naturels et des mesures sylvicoles de renouvellement et de reconstitution d'un peuplement forestier par voie sexuée ou asexuée ; elle s'opère soit par voie naturelle, c'est-à-dire à partir des semenciers du peuplement en place qui dispersent leurs graines, soit par voie artificielle, c'est à dire par semis ou plantation, soit par régénération assistée, c'est à dire en combinaison des deux méthodes précédentes ;

(b) peuplement ainsi obtenu, constitué par l'ensemble des semis et des fourrés de moins de 3 mètres de hauteur ;

**20° « régénération acquise » :** régénération naturelle et/ou artificielle jugée viable et en quantité suffisante pour participer au renouvellement du peuplement forestier, c'est-à-dire qui présente des semis qui ont en moyenne plus de 30 centimètres de hauteur et couvrent plus de 50 pour cent de la surface, sur base d'un échantillonnage sur placettes de 2 mètres de rayon, dans lesquelles sont présents plus de 11 semis ;

~~**19. « véhicule motorisé » : tout moyen de transport qui possède un moteur ;**~~

~~**20. « volume bois fort » : volume de l'arbre, jusqu'à la découpe de sept 7 centimètres de diamètre au fin bout.**~~

**21° « sentier » : voie aménagée en forêt, étroite, dont la largeur, inférieure à un mètre, n'excède pas celle nécessaire à la circulation des piétons ;**

**22° « surface terrière d'un peuplement » : somme des surfaces de la section transversale supposée circulaire des troncs à 1,30 mètres au-dessus du sol de tous les arbres qui le composent ; elle s'exprime en mètres carrés ramenée à l'hectare ; elle est déterminée moyennant la mesure des diamètres à 1,30 mètres au-dessus du sol de tous les arbres du peuplement à partir de 7 centimètres de diamètre.**

Ainsi :

- La notion de « chemin » a été définie au point 3°, celle de « layon de débardage » au point 14° et celle de « sentier » au point 21°. Tel que recommandé par le Conseil d'État, les définitions de chemin et de sentier s'inspirent de celles utilisées dans le code forestier wallon, en les adaptant à la situation luxembourgeoise. La modification va de pair avec la suppression de l'article 16 telle que proposée par la Haute Corporation.
- La définition de « fonds boisés » a été insérée au point 7°, alors que ce terme est utilisé dans le cadre de la définition de « forêt » du point 8°.
- La définition de la « forêt » est précisée selon les remarques du Conseil d'État. Les fonds boisés occupant une surface de minimum 25 ares d'un seul tenant sont considérés comme forêt. Les délimitations cadastrales ou le nombre de propriétaires n'influencent pas le statut de forêt. Même si les fonds des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sont exclues de la définition de forêt, cela n'empêche pas que ces fonds sont protégés en tant que biotopes au titre de l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et du règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives.
- Le nouveau point 10° définissant la notion de « forêt publique » a été modifié afin de contrer l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard de cette définition. Les forêts gérées par l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc ne tombent pas sous cette définition.

- Au nouveau point 16°, la définition de « peuplement feuillu » est amendée de façon à intégrer également le nombre de tiges lorsque le diamètre moyen des essences forestières du peuplement, mesuré à 1,30 mètres au-dessus du sol, est inférieur à 7 centimètres.
- La définition relative aux « produits de la forêt » figurant au nouveau point 17° est amendée de façon à ne pas exclure le bois des arbres.
- La définition de « Programme Forestier national » qui figurait au point 15° initial a été supprimée.
- Tel que requis par la Haute Corporation, la notion de « propriétaire » a été définie au point 18° en utilisant la terminologie utilisée dans le code forestier wallon.
- Les définitions de « recouvrement du peuplement forestier » et de « véhicule motorisé » qui figuraient aux points 16° et 19° initiaux, ont été supprimées.
- La définition de « volume bois fort » a été retirée et figure désormais plus loin dans le texte de loi et plus précisément à l'article 9 nouveau (article 14 initial). Par contre, la définition de la notion de « surface terrière d'un peuplement » a été insérée et est utilisée désormais à l'article 9 nouveau (article 14 initial) et à l'article 10 nouveau (article 15 initial).

Plusieurs précisions concernant la définition de la « forêt » sont apportées :

- Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) se demande pour quelle raison la superficie de 25 ares a été retenue, alors qu'il est d'avis qu'il s'agit en fait d'une surface très petite. Il est informé du fait que cette superficie a été retenue, car elle concorde avec l'instauration d'un microclimat forestier.
- La surface minimum de 25 ares est appréciée sans tenir compte de l'effet séparatif des voies ouvertes au public. Suite à une intervention de Madame Martine Hansen qui estime que cette définition manque de précision, il est envisagé de préciser une largeur maximale que pourrait mesurer la voie de circulation, à l'image de ce qui a été retenu pour les cours d'eau.
- À une question de Madame Martine Hansen, il est répondu que les législations étrangères ne possèdent pas toujours de définition de la « forêt ». La définition retenue par les auteurs du projet de loi s'inspire de celle utilisée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Le terme « passé » dans le bout de phrase « fonds boisés par le passé » correspond à une période de trois années : c'est en effet à partir de ce délai qu'un propriétaire est tenu de procéder à la régénération du peuplement forestier.
- L'expression « fonds non boisés et non bâtis, enclavés en forêt, d'une superficie jusqu'à 50 ares » correspond, par exemple, à un point d'eau mais ne peut pas être une surface de pâturage. En effet, il est recommandé de ne pas procéder à des activités d'élevage à proximité du gibier, afin d'éviter tout échange entre inter-espèce.
- Les surfaces agricoles sur lesquelles est exercée une activité agricole ne sont pas considérées dans la définition de la forêt.
- De l'avis de Madame Martine Hansen, l'expression « partiellement déboisé » est très vague et le terme « partiellement » devrait être précisé.

Suite à une question de Madame Martine Hansen relative à la définition des « produits de la forêt », il est souligné que les propriétaires forestiers ont un droit de jouissance, alors qu'au contraire, le promeneur n'a pas le droit d'effectuer de prélèvement de produits de la forêt, sans le consentement du propriétaire forestier.

Suite à une question de Madame Martine Hansen relative à la définition du « sentier », il est rappelé que celle-ci s'inspire de celle utilisée dans le code forestier wallon.

### **Article 3**

L'article 3 règle l'accès du grand public aux forêts. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

### **Art. 3. Accès aux forêts**

(1) Les forêts sont en principe accessibles à pied au public sur les chemins et sentiers existants à cet effet à des fins de promenade avec l'obligation de ne pas les détériorer.

(2) Si la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exigent, le ministre peut limiter temporairement l'accès du public à certaines zones forestières, notamment en cas de risque d'incendie, ou pour certains types d'usages.

A la demande du propriétaire, le ministre peut encore interdire ou limiter temporairement le droit d'accès en cas de risque de perturbation significative de la quiétude de la faune, ou des raisons sanitaires ou pour des raisons liées à la sécurité des personnes.

Il fixe les modalités de limitation et d'interdiction.

(3) L'accès et la circulation à vélo et à cheval en forêt sont défendus en dehors des chemins et des sentiers balisés. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ni à leurs ayants droit. Le ministre peut limiter localement, moyennant un balisage approprié, ce type de circulation en cas de risque d'érosion et de détérioration des infrastructures, notamment dans les fortes pentes.

(4) L'accès du public en forêt aux installations sylvicoles, apicoles et cynégétiques, aux chantiers de coupe et de construction de chemins forestiers est interdit.

Dans les considérations générales de son avis, le Conseil d'État note que le projet de loi opère un véritable changement de paradigme, en organisant la transition de la simple tolérance d'accès aux forêts vers la consécration d'un droit d'accès des tiers en forêt. Alors que le droit de propriété est protégé par l'article 16 de la Constitution, la Haute Corporation conclut cependant que les limitations du droit de propriété introduites par le projet ne revêtent pas de caractère suffisamment grave pour valoir changement dans les attributs de propriété, assimilable à une expropriation.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> :

Le paragraphe entend conférer au public un droit d'accès aux forêts, même privées. Sous le régime actuellement en vigueur, l'accès du public aux forêts est fondé sur la tolérance des propriétaires forestiers. En postulant le principe de l'accès du public à toutes les forêts, le paragraphe 1<sup>er</sup> opère un changement de paradigme. En effet, le public qui, jusqu'alors, n'est que toléré, se voit désormais accorder par la loi un droit d'accès, auquel le propriétaire ne peut pas s'opposer en vertu de son droit de propriété. Le dispositif confère un droit d'accès qui semble être, à première lecture, assez large et novateur. Or, selon ce même dispositif, le droit d'accès est en réalité limité à « la promenade » sur les « chemins et sentiers existants », et sa jouissance fait d'ailleurs l'objet de plusieurs autres limitations et obligations. Le Conseil d'État est à s'interroger s'il ne serait pas préférable, dans un souci de cohérence et de prévisibilité, de suivre l'exemple de l'article 20 du code forestier wallon, aux termes duquel « l'accès des piétons est interdit en dehors des routes, chemins, sentiers et aires ».

La syntaxe de la phrase unique du paragraphe 1<sup>er</sup> est inintelligible. En effet, le « s » final du mot « existants » confère à ce mot la fonction d'un adjectif qui se rapporte soit à l'expression « chemins et sentiers » soit au seul terme « sentiers ». Pour donner un sens à la phrase, les mots « à cet effet » seraient à omettre et à remplacer par une virgule, une autre virgule étant à insérer après le mot « promenade ». La phrase se lirait alors comme suit : « Les forêts sont en principe accessibles à pied au public sur les chemins et sentiers existants, à des fins de promenade, avec l'obligation de ne pas les détériorer. »

Lue de cette façon, la disposition soulève plusieurs questions.

Une première question qui se pose a trait à l'expression « chemins et sentiers existants ». Faut-il distinguer entre chemins et sentiers ? Dans l'affirmative, quel est le critère de distinction ? La disposition vise-t-elle tous les chemins ou sentiers qui existent sur le terrain, y compris les chemins de débardage, les layons de chasse ou encore les sentiers à gibier ? Si l'on tient compte de la finalité de promenade à laquelle est subordonné l'accès du public à la forêt, il y a lieu de supposer que sont visés exclusivement les chemins ou sentiers qui, au moment de l'entrée en vigueur de la future loi, sont à considérer comme chemins et sentiers

de promenade. À quoi ces chemins et sentiers sont-ils reconnaissables ? Doivent-ils être munis d'un balisage, ou suffit-il qu'ils soient apparents ? Pour le Conseil d'État, la notion de « chemins et sentiers existants » est trop imprécise pour permettre au public concerné de reconnaître les chemins qu'il peut emprunter.

Une deuxième question est de savoir quelles activités sont couvertes par la finalité de promenade. Un coureur à pied, par exemple, qui s'entraîne pour une compétition, est-il en promenade ? Les personnes qui accèdent à la forêt pour y ramasser des champignons sont-elles en promenade ? Les personnes qui promènent leurs chiens sont-elles en promenade ? Une troisième question concerne l'interdiction de détériorer, formulée de manière incidente comme « l'obligation de ne pas les détériorer ». Le terme « les » est ambigu dans la mesure où il peut viser ou bien la forêt, ou bien les chemins et sentiers ou bien les deux à la fois. À cet égard, il est à noter que la détérioration des chemins et sentiers n'est réprimée, comme telle, ni pénalement ni administrativement. Dans le contexte de l'obligation de non-détérioration, il faut encore rappeler que les obligations mises à charge du public doivent être énoncées au dispositif de manière claire et précise, et non pas de manière incidente.

Finalement, concernant la rédaction de la disposition, les termes « en principe » sont à éviter puisqu'ils peuvent donner lieu à des interprétations divergentes.

Tenant compte des observations qui précèdent et de l'insécurité juridique dont elles sont révélatrices, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>. Tout en exigeant que les définitions des notions de « chemin » et de « sentier » soient insérées à l'endroit de l'article 2, le Conseil d'État pourrait s'accommoder du libellé suivant : « Les forêts sont accessibles au public sur les chemins et sentiers. »

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État note ce qui suit :

Les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 confèrent au ministre la faculté de prendre des mesures de limitation au regard du droit d'accès du public aux forêts, dans deux cas de figure. Aux termes de l'alinéa 1<sup>er</sup>, il peut de sa propre initiative prendre des mesures de limitation lorsque la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exigent. Aux termes de l'alinéa 2, il peut, à l'initiative du propriétaire forestier, prendre des mesures d'interdiction et de limitation, dans trois cas.

L'alinéa 3 précise que le ministre fixe « les modalités de limitation et d'interdiction ». Le Conseil d'État est d'avis que les mesures de limitation et d'interdiction dont la loi en projet se propose de charger le ministre 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. En effet, aux termes de l'article 36 de la Constitution, celui-ci est réservé au Grand-Duc et il revient au seul Grand-Duc de conférer, sauf dans les matières réservées à la loi, un pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution. Le Conseil d'État est par conséquent amené à s'opposer formellement au paragraphe 2.

Quant à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État comprend que le ministre peut interdire ou limiter soit l'accès du public à certaines zones forestières, soit certains types d'usages. L'interdiction de certains usages, tout en permettant l'accès à la forêt, constitue sans doute une mesure moins grave que l'interdiction absolue d'accès. Or, selon cette lecture, il convient de supprimer le mot « pour » avant l'expression de « certains types d'usages », au risque sinon de créer une ambiguïté de texte. En effet, le ministre pourrait-il aussi interdire ou limiter l'accès du public à des zones forestières en raison de certains types d'usages que le public y fait ? Enfin, le Conseil d'État rappelle qu'une énonciation d'exemple, en l'occurrence celui de « cas de risque d'incendie », est sans apport normatif et, de ce fait, à écarter comme étant superfétatoire. Par ailleurs, la disposition de l'alinéa 1<sup>er</sup> présente un défaut de cohérence avec le paragraphe 1<sup>er</sup>. La lecture combinée des deux dispositions suscite en effet la question de savoir quels « types d'usages » le public pourrait faire de la forêt, étant donné que le seul « usage » que le public est autorisé à faire de la forêt, est, d'après le paragraphe 1<sup>er</sup>, la promenade. La disposition de l'alinéa 1<sup>er</sup> présente encore un manque de cohérence dans la mesure où le ministre, après avoir constaté que la conservation des forêts ou un autre intérêt public « exigent » des mesures de limitation, « peut » agir, mais n'est pas tenu de le faire. Il conviendrait d'écrire « le ministre limite » au lieu de « le ministre peut limiter ». Toujours dans le contexte de l'alinéa 1<sup>er</sup>,

la notion d'« autre intérêt public » est, aux yeux du Conseil d'État, trop vague pour répondre aux exigences de la sécurité juridique.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État peut comprendre qu'en cas de « risque de perturbation significative de la quiétude de la faune », de « raisons sanitaires » ou de risques pour la sécurité des personnes, le propriétaire se voit accorder la possibilité de demander au ministre de limiter ou d'interdire l'accès du public, étant donné qu'il ne saurait limiter l'accès de son propre chef. Or, la lecture combinée des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 soulève la question de leur articulation au regard des risques ou intérêts en raison desquels le ministre agit. Tandis que l'alinéa 1<sup>er</sup> se contente d'évoquer l'intérêt de « la conservation des forêts ou un autre intérêt public » exigeant l'action du ministre, l'action du ministre dans le cadre de l'alinéa 2 semble être subordonnée à la demande du propriétaire et à la présence des risques énoncés à cet alinéa 2. Ou le ministre pourrait-il, au contraire, également agir d'office sur la base de l'alinéa 1<sup>er</sup> en cas des risques et raisons énoncés à l'alinéa 2 ?

Le Conseil d'État voit dans les libellés des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 des incohérences et ambiguïtés incompatibles avec les exigences de la sécurité juridique et est dès lors amené à s'y opposer formellement.

Le paragraphe 3 traite de certains aspects de la circulation en forêt, et plus particulièrement, de la circulation à vélo et de la circulation à cheval qui est interdite en forêt en dehors des chemins et des sentiers balisés. Ici, encore une fois, il est impossible de savoir si l'adjectif « balisés » se rapporte à l'expression « chemins et sentiers » ou au seul terme « sentiers ». Dans la première hypothèse, la circulation à vélo et à cheval serait permise sur tous les chemins, même non balisés, alors que sur les sentiers elle serait tributaire d'un balisage. Encore faudrait-il disposer d'une définition et de la notion de chemin et de celle de sentier, sous risque d'opposition formelle, comme le Conseil d'État l'a déjà demandé plus haut.

L'interdiction relative à la circulation à vélo et à la circulation à cheval ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ni à leurs ayants droit. Le ministre peut limiter localement « ce type de circulation » en cas de risque d'érosion et de détérioration des infrastructures, moyennant un balisage approprié. Face à l'imprécision de l'expression « ce type de circulation », le Conseil d'État demande que la disposition soit précisée afin qu'il en ressorte clairement que la limitation ministérielle de la circulation n'a pas vocation à s'appliquer aux propriétaires et à leurs ayants droit.

Le paragraphe 3 donne encore lieu aux observations qui suivent :

Le Conseil d'État note que le terme « vélo » ne fait pas partie des concepts définis et utilisés par le Code de la route. Il propose de le remplacer par le ou les concepts appropriés (cycle, cycle électrique ou cycle à pédalage assisté) définis à l'article 2, point 2.15, de l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955. Se pose encore la question de savoir si le conducteur de cycle, qui conduit son cycle à la main, tombe sous l'interdiction de la disposition sous revue ou s'il est à considérer comme piéton à l'instar de la disposition de l'article 103, alinéa 2, du même arrêté grand-ducal, concernant l'accès aux trottoirs. Une précision est nécessaire.

La disposition sous revue interdit encore, sous certaines conditions, la circulation à cheval. Dans ce contexte se pose la question de savoir si l'accès à dos de mulet ou avec un attelage de chevaux est autorisé. Quid de l'accès des chevaux de trait ou de charge ? Le Conseil d'État demande que la disposition soit précisée, en faisant usage de concepts utilisés par le Code de la route.

Il est à noter que la disposition sous revue reste muette au sujet de la circulation en forêt par d'autres moyens de locomotion, par exemple en skis ou à trottinette. Une précision est nécessaire.

Dans le paragraphe, la notion de balisage est utilisée à deux reprises. Pour le Conseil d'État, il s'agit de deux types de balisage de natures différentes. Il y a, d'une part, le balisage (de base) qui autorise la circulation à « vélo » ou à « cheval » et indique la voie à suivre. Il y a, d'autre part, le balisage « approprié » moyennant lequel le ministre peut, par dérogation au balisage de base, interdire dans des circonstances déterminées « ce type de circulation ». Le balisage dit « approprié » est, aux yeux du Conseil d'État, un acte administratif à caractère réglementaire. Or, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir

réglementaire. Aussi le Conseil d'État est-il amené à s'opposer formellement au pouvoir à conférer au ministre en ce qui concerne le balisage « approprié », puisque l'attribution par la loi d'un tel pouvoir réglementaire serait contraire aux articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. À propos du balisage « approprié », se pose par ailleurs la question de savoir si ce balisage « approprié » pourrait être décidé par l'autorité compétente, sans autorisation préalable des propriétaires. En cas de réponse négative, le pouvoir réglementaire de l'autorité publique serait tributaire de la volonté des particuliers, ce qui serait critiquable. Il n'est pas clair non plus si les interdictions découlant du balisage dit approprié s'appliquent indistinctement de manière générale à l'égard de tous ou si les propriétaires des terrains et leurs ayants droit en sont exemptés. Finalement, le texte ne précise pas selon quels critères un balisage est à considérer comme approprié. Le Conseil d'État estime que les balises, au moins celles indiquant des interdictions ou des limitations, devraient correspondre à des règles uniformes. Le Conseil d'État se pose par ailleurs la question si le dispositif sous revue concernant le « balisage approprié » ne s'avère pas superfétatoire, étant donné que le pouvoir de limiter ou d'interdire l'accès est déjà, de manière générale, consacré au paragraphe 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2. Tenant compte des imprécisions relevées, constitutives d'une insécurité juridique, le Conseil d'État est amené à s'opposer de manière formelle au paragraphe 3 dans sa teneur actuelle.

En ce qui concerne le paragraphe 4, il interdit l'accès du public en forêt aux installations sylvicoles, apicoles et cynégétiques ainsi qu'aux chantiers de coupe et de construction de chemins forestiers. Aux termes de l'article 39, point 3, du projet de loi, la transgression de l'interdiction est sanctionnée pénalement par une amende de police. Il se trouve que les installations sylvicoles, apicoles et cynégétiques sont des installations privées, auxquelles l'accès de tiers est interdit par principe, sauf autorisation ou tolérance du propriétaire. Se pose dès lors la question de savoir pour quelle raison l'accès à ces installations privées doit être spécialement protégé par une sanction pénale alors qu'une telle protection spéciale n'existe pas pour les installations privées qui se trouvent en dehors de la forêt.

Pour tenir compte des critiques du Conseil d'État, le nouveau libellé suivant est proposé :

### **Art. 3. Accès aux forêts**

**(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 sur les chemins.**

**Ces limitations ne s'appliquent pas aux propriétaires ni à leurs ayants cause.**

**Le public a l'obligation de ne pas détériorer les chemins et sentiers.**

**(2) L'accès aux forêts moyennant tout autre véhicule automoteur que ceux visés au paragraphe 1<sup>er</sup> est interdit en dehors des voies publiques. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires ni à leurs ayants cause. Les véhicules automoteurs des ayants cause ne sont autorisés à circuler que sur les chemins, sentiers et layons de débardage et que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles, cynégétiques et de protection de la nature. L'utilisation de ces engins dans un but d'utilité publique reste autorisée.**

**(3) 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.**

Suite à plusieurs questions de Madame Martine Hansen, il est précisé que :

- Un propriétaire forestier n'est plus en droit de s'opposer à l'accès de tierces personnes à sa propriété, sauf si celle-ci ne comporte ni chemin ni sentier. Le propriétaire peut cependant clôturer sa propriété ou apposer une pancarte en interdisant l'entrée.
- La notion de « conducteur d'animaux de selle » est celle utilisée dans le code de la route. Une réflexion sera menée afin d'éventuellement ajouter le concept de « conducteur d'animaux de trait » dans la disposition.

- D'une manière générale, si une crèche ou une école fondamentale souhaite organiser une sortie en forêt, la cueillette de fruits des bois ou de champignons sera tolérée, même accessoirement en dehors des chemins et sentiers. Il est en l'occurrence conseillé de requérir un accord préalable de la part du propriétaire forestier.
- Les véhicules automoteurs des propriétaires et des ayants cause sont autorisés à circuler sur les layons de débardage
- Le règlement grand-ducal dont mention au paragraphe 3 n'est pas encore finalisé.

Suite à une question de Monsieur François Benoy (déi gréng), il est signalé qu'un promeneur a le droit d'amener son chien en forêt ; les propriétaires de chiens sont cependant obligés de garder leur chien sous contrôle à tout moment.

Suite à une question de Monsieur Jean-Paul Schaaf, il est souligné que toute manifestation en forêt (ex : marche gourmande ou compétition sportive) devra recueillir l'assentiment préalable du propriétaire. À noter également que, dans ce contexte, une autorisation sera requise au titre de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

#### **Article 4**

L'article 4 crée un régime limitatif de responsabilité au profit du propriétaire de la forêt. Dans sa version initiale, il comporte trois paragraphes, le premier consacrant le principe de l'acceptation des risques dans le chef des personnes qui se rendent en forêt, le second soumettant la responsabilité civile des propriétaires de la forêt à une faute qui est à prouver par la victime, et le troisième imposant au juge l'obligation d'apprécier la responsabilité au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements particuliers ; il se lit comme suit :

##### **Art. 4. Responsabilités inhérentes au droit d'accès**

- (1) Les personnes qui se rendent en forêt, acceptent les risques d'accident inhérents au milieu forestier.
- (2) La responsabilité du propriétaire ne peut être recherchée à l'occasion d'accidents survenus à l'occasion de l'accès d'une personne à la forêt, qu'en raison d'une faute démontrée par le demandeur à l'instance.
- (3) Cette responsabilité est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation des personnes dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but d'une gestion forestière durable proche de la nature.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> dont il demande la suppression pour insécurité juridique pour les motifs suivants :

- S'il peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs d'exonérer le propriétaire de sa responsabilité civile dans des situations où un risque inhérent à la forêt entraîne un dommage, il tient toutefois à souligner que le concept de l'acceptation des risques ne figure actuellement dans aucune autre loi. Par application de ce concept, l'auteur d'un dommage n'est considéré comme fautif que lorsque sa faute est qualifiée de particulièrement grave.
- À la lecture du commentaire du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État comprend que les auteurs envisagent un partage de responsabilité en cas de comportement fautif ou négligent de la victime. Or, le Conseil d'État rappelle que l'aménagement du droit commun de la responsabilité civile permet au juge de prendre en compte la participation de la victime à la réalisation d'un dommage en raison d'un comportement imprudent ou fautif, sans qu'il y ait besoin de recourir au concept de l'acceptation des risques. Précisément, en vertu de l'article 1383 du Code civil, le concept de la « faute » s'étend à la négligence et à l'imprudence. La responsabilité à l'égard d'un dommage est, le cas échéant, à nuancer et donc à répartir entre l'auteur d'un dommage et le demandeur, en fonction de leurs

comportements respectifs. En revanche, la mention explicite de l'acceptation des risques dans le texte de loi signifie que le propriétaire n'est pas responsable au regard d'une victime, même non-négligente et prudente, lorsque sa propre faute n'est pas particulièrement grave. Le juge n'a généralement recours au concept de l'acceptation des risques que dans des cas spécifiques et limités, afin d'opposer au demandeur la dangerosité particulière d'une activité, tels le sport ou l'acceptation de se faire transporter par un conducteur en état d'ivresse, à laquelle la victime participe en pleine connaissance des risques inhérents à cette activité. Le Conseil d'État ne considère pas que la promenade en forêt revête une dangerosité telle qu'elle justifierait l'inscription de l'acceptation des risques dans le projet de loi.

- Le paragraphe 1<sup>er</sup> ne se concilie pas avec les paragraphes 2 et 3, en ce qu'il limite la responsabilité du propriétaire à la faute particulièrement grave, tandis que les paragraphes 2 et 3 prévoient une responsabilité du propriétaire pour faute, sans distinction des différents degrés de comportement fautif.
- Le Conseil d'État constate encore que le paragraphe 3 de l'article 4 vise également à déterminer le cadre dans lequel est appréciée la responsabilité du propriétaire. Or, l'énoncé du paragraphe 1<sup>er</sup> ne correspond ni au libellé ni aux concepts retenus au paragraphe 3. Ainsi, le paragraphe 1<sup>er</sup> renvoie aux « personnes qui se rendent en forêt », tandis que le paragraphe 3 vise « la circulation des personnes dans des espaces naturels ». Tandis que le paragraphe 1<sup>er</sup> porte sur « les risques d'accident inhérents au milieu forestier », le paragraphe 3 met l'accent sur l'existence d'« espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but d'une gestion forestière durable proche de la nature ».

Le paragraphe 2 exige la preuve d'une faute du propriétaire. Ce paragraphe exclut implicitement, mais nécessairement l'un des deux régimes de responsabilité civile extracontractuelle existant en droit luxembourgeois, à savoir la responsabilité du fait des choses au titre des articles 1384, alinéa 1<sup>er</sup>, 1385 et 1386 du Code civil. La responsabilité du fait des choses, qui incombe au gardien de ces choses, est ainsi exclue lorsque le propriétaire est le gardien de la chose ayant causé le dommage. C'est dans la logique de la responsabilité du fait des choses que doit être comprise la référence au propriétaire, étant donné que, d'après le droit commun, le propriétaire est présumé être le gardien de la chose. Dans une perspective terminologique, le Conseil d'État préconise de viser « le propriétaire de la forêt » ou « le propriétaire forestier ». Si l'État ou une commune est propriétaire du domaine forestier, le dispositif sous examen est à considérer comme excluant l'application de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques. Toujours, en ce qui concerne la formulation du paragraphe 2, le Conseil État invite les auteurs à s'inspirer des dispositifs correspondants français et à écrire que « La responsabilité civile des propriétaires forestiers ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation [...] », plutôt que de mettre l'accent sur des accidents survenus. Le dispositif du paragraphe 2 est encore critiquable dans la mesure où il vise uniquement les accidents survenus « à l'occasion » de l'accès à la forêt, tandis que le paragraphe 3 vise la circulation dans la forêt, à moins d'admettre que les paragraphes 2 et 3 visent des régimes de responsabilité différents, le premier valant pour l'accès à la forêt et le second pour la circulation dans la forêt. Enfin, le Conseil d'État est d'avis que l'exonération prévue à l'article 4 devrait également viser les titulaires des autres droits démembés. En effet, tel que libellé, le texte ne permet pas à ces titulaires de droits de s'exonérer de leur responsabilité quoiqu'ils semblent se trouver dans une situation comparable. Le régime envisagé risque ainsi de créer une inégalité de traitement entre les titulaires des autres droits démembés et les propriétaires forestiers, une inégalité susceptible d'être considérée comme contraire à l'article 10*bis* de la Constitution. En effet, la non-discrimination est un aspect du principe d'égalité qui est compris comme interdisant le traitement de manière différente de situations comparables, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État invite les auteurs à assimiler expressément les titulaires des autres droits démembés au propriétaire. Il demande sinon aux auteurs de fournir des explications quant aux raisons du



traitement différent, et réserve, dans l'attente, sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Le paragraphe 3 s'inspire du régime de responsabilité en milieu naturel. La référence aux aménagements limités dans le but d'une gestion forestière durable proche de la nature peut être comprise en ce sens que l'appréciation de la faute éventuelle du propriétaire doit être d'autant moins sévère que ce dernier a été limité dans ses pouvoirs de gestion de la forêt. La technique de l'acceptation des risques combinée avec la prise en compte de la limitation des pouvoirs de gestion du propriétaire aura, en réalité, pour effet de reculer la responsabilité pour faute, dans de tels espaces naturels, à des cas de figure où le propriétaire a commis des fautes particulièrement graves. Il appartiendra au juge de déterminer les limites, une limitation de la responsabilité à la faute grave ne pouvant équivaloir à une irresponsabilité totale.

Le Conseil d'État ajoute que le futur dispositif légal aura également des implications sur la responsabilité pénale du propriétaire. Il ne pourra faire l'objet de poursuites pour coups et blessures involontaires en raison d'une négligence simple, même si le régime des articles 418 et suivants du Code pénal se satisfait de l'exigence d'une telle négligence. Le régime prévu soulève encore une autre question qui porte sur la responsabilité des pouvoirs publics qui empêchent le propriétaire de procéder à certains aménagements destinés à prévenir des accidents, en particulier sur des chemins de randonnée, alors qu'il lui est interdit, en même temps, de procéder à une interdiction de l'accès à la forêt.

Pour tenir compte des remarques du Conseil d'État, le nouveau libellé suivant est proposé :

#### **Art. 4. Responsabilités inhérentes au droit d'accès**

**(1) Les personnes qui se rendent en forêt, acceptent les risques d'accident inhérents au milieu forestier.**

**(2) La responsabilité civile des propriétaires forestiers ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation du public en forêt qu'en raison de leurs actes fautifs démontrés par le demandeur à l'instance.**

**(3) Cette responsabilité est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation des personnes dans des aux espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but d'une gestion forestière durable proche de la nature.**

Suite à plusieurs questions de Madame Stéphanie Empain (déi gréng), Madame Martine Hansen, Monsieur Jean-Paul Schaaf et Monsieur David Wagner (déi Lénk) relatives à la responsabilité des personnes qui se rendent en forêt et à la responsabilité des propriétaires forestiers, Madame la Ministre donne à considérer qu'il est de fait très difficile de trouver un équilibre. 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 envers les personnes qui se rendent dans sa forêt à des cas de faute. Cette limitation de la responsabilité du propriétaire forestier est nécessaire afin que celui-ci puisse avoir recours à une gestion durable des forêts qui va de pair avec davantage de risques d'accidents (chutes de branches d'arbres par exemple).

### **3. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 20 mai 2021

La Secrétaire,  
Rachel Moris

Le Président,  
François Benoy