

N° 7255¹⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

sur les forêts et portant :

- 1° modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 2° abrogation de :
 - a) l'Edit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ;
 - b) l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;
 - c) l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;
 - d) l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;
 - e) l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;
 - f) le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;
 - g) l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;
 - h) l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;
 - i) le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;
 - j) le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ;
 - k) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
 - l) l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;
 - m) la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ;
 - n) la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;
 - o) la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ;
 - p) la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;

- q) la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;
- r) la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E.

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT, DE L'ENERGIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(10.7.2023)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président-Rapporteur ; Mme Barbara AGOSTINO, M. André BAULER, Mmes Myriam CECCHETTI, Stéphanie EMPAIN, MM. Paul GALLES, Gusty GRAAS, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fred KEUP, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, Mme Jessie THILL, M. Carlo WEBER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 28 février 2018 par la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le Conseil d'État a émis son avis le 19 décembre 2020.

Les avis respectifs du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-conseils et de la Chambre de Commerce datent des 24 septembre 2018, 9 octobre 2018, 14 février 2019 et 18 mars 2019.

Le 6 mai 2021, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé M. François Benoy comme rapporteur du projet de loi. La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État au cours de cette même réunion, ainsi qu'au cours des réunions des 10 mai, 17 mai et 31 mai 2021. Elle a adopté une série d'amendements parlementaires au cours de la réunion du 31 mai 2021.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 31 mai 2022.

Les avis complémentaires du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics datent quant à eux des 4 octobre 2021, 13 octobre 2021 et 22 février 2022.

En date du 20 avril 2022, la Commission décide d'organiser une réunion externe, dans les locaux du Conseil d'État, ceci sur demande du Conseil d'État qui souhaite obtenir des éclaircissements sur les amendements parlementaires du 31 mai 2021. Ladite réunion a eu lieu le 10 mai 2022.

Le 19 septembre et le 21 septembre 2022, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État. Parallèlement ont également été examinées les propositions d'amendements du groupe parlementaire CSV. Le 21 septembre 2022, elle a adopté une nouvelle série d'amendements parlementaires.

Le deuxième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises date du 12 décembre 2022.

Suite à une dépêche du Président du Conseil d'État au Président de la Chambre des Députés datée du 23 février 2023, la Commission a adopté le 16 mars 2023 une version corrigée des amendements initialement adoptés le 21 septembre 2022.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État date du 16 mai 2023.

En date du 24 mai 2023, des amendements parlementaires supplémentaires ont été adoptés.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'État date du 20 juin 2023. La Commission a examiné cet avis en date du 21 juin 2023.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 10 juillet 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sur les forêts a comme objectif de mettre en place un cadre légal général robuste et cohérent pour les forêts, afin d'assurer la gestion durable des forêts pour qu'elles puissent remplir de façon équilibrée leurs fonctions écologiques, économiques et sociales. Le projet de loi vise par ailleurs de protéger les forêts en tant que milieu naturel et paysager, de conserver et d'améliorer la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers, de maintenir l'étendue nationale des forêts et leur répartition entre les régions écologiques, 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, ainsi que de maintenir et de promouvoir la sylviculture et l'économie forestière.

Le projet de loi met en place un cadre légal unique, qui s'applique à toutes les forêts, publiques et privées. Il s'agit d'une simplification administrative considérable, étant donné que le projet de loi permettra d'abroger 18 lois disparates traitant des forêts, qui s'échelonnent entre les 17^e et 21^e siècles.

Il est à noter que le projet de loi opère un changement de paradigme en soumettant les forêts privées à des règles de gestion uniformes. Jusqu'à présent, la gestion des forêts privées n'était pas réglementée de manière générale, mais les propriétaires forestiers qui ne se conformaient pas à certaines exigences de gestion se voyaient refuser l'octroi d'aides étatiques. Par la loi en projet, les gestionnaires des forêts privées se voient imposer, de manière générale, des règles de gestion, même si ces dernières sont moins contraignantes que celles du régime forestier applicable aux forêts dites publiques.

En plus, et au-delà de leur finalité économique traditionnelle, la loi en projet leur décerne de nouvelles finalités écologiques et sociales. En vertu de ces nouvelles finalités, les forêts privées deviennent accessibles au public qui s'y voit reconnaître des droits que le propriétaire forestier doit respecter.

Situation actuelle des forêts luxembourgeoises

Actuellement, les forêts du Grand-Duché de Luxembourg occupent 35 pour cent de la surface du territoire, soit 92.150 ha selon les données de l'inventaire forestier national. Depuis le début du 20^e siècle, cette surface est restée assez stable, même si actuellement la pression sur la forêt exercée par l'urbanisation, les extensions des zones d'activités et des voies de communication est devenue très sensible.

La situation foncière des forêts du Grand-Duché est fort semblable à celle des régions avoisinantes avec 52 pour cent de forêts privées, 34 pour cent de forêts communales, 13 pour cent de forêts domaniales et 1 pour cent de forêts appartenant à des établissements publics. Le morcellement est très important en forêt privée, avec 14.000 propriétaires privés qui gèrent en moyenne environ 3,5ha.

Les forêts luxembourgeoises remplissent des fonctions écologiques, économiques et sociales essentielles.

Les forêts font partie intégrante de la vie sur terre et jouent un rôle important dans la lutte contre la crise climatique. Elles sont un grand réservoir de carbone en transformant le dioxyde de carbone en oxygène par photosynthèse et agissent comme un filtre d'air. Elles protègent les sols qui filtrent notre eau potable, luttent contre l'érosion et régulent le débit des eaux courantes. Les forêts sont le plus grand réservoir de biodiversité du pays et produisent des services écosystémiques, hors fourniture de bois, d'une valeur estimée d'au moins 30 millions d'euros par année. Elles offrent par ailleurs des emplois en zones rurales et produisent un matériau renouvelable.

Au niveau écologique, la forêt luxembourgeoise est restée dans un état assez proche de la nature, mise à part certaines monocultures de résineux plantés après-guerre surtout en remplacement des taillis de chêne dans le nord du pays. Les feuillus occupent actuellement environ deux tiers de la surface forestière contre un tiers pour les résineux. La forêt est globalement dominée par 3 essences : le hêtre, le chêne et l'épicéa.

La forêt sert de refuge à grande échelle à de nombreuses espèces de la flore et de la faune indigènes, qui autrement seraient menacées de disparition. La forêt a ainsi acquis dans la conscience de la population le rang d'un patrimoine rare qui doit être prioritairement protégé. Plus de 60.000 ha de forêts

sont protégés au niveau national en tant que „biotope“ au sens de la loi sur la protection de la nature. Il s’agit de l’ensemble des peuplements feuillus, notamment des habitats forestiers d’intérêt communautaire d’après la Directive „Habitats“, et des bosquets. Ceci correspond à 64 pour cent de la surface forestière.

Pour renforcer la protection des écosystèmes forestiers et pour pouvoir étudier les processus naturels, un réseau de forêts en évolution libre, c’est-à-dire sans intervention humaine, a été mis en place avec l’objectif de couvrir 5 pour cent des forêts publiques (actuellement 1.250 ha).

Depuis les premiers inventaires de l’état de santé des forêts en 1985, l’état sanitaire des forêts luxembourgeoises s’est continuellement dégradé sous l’effet combiné de la pollution de l’air et des changements climatiques.

Le plus récent inventaire de la santé des forêts datant de 2022 constate qu’après une courte phase de stabilisation, la détérioration de l’état des forêts a repris. Selon l’inventaire phytosanitaire, 61,7% des arbres sont nettement et/ou fortement endommagés, 22,9% sont légèrement endommagés et seulement 15,4% des arbres ne présentent pas de dommages. En effet, les arbres déjà affaiblis ont continué à s’endommager suite aux sécheresses au printemps 2022, ainsi que l’été exceptionnellement sec avec plusieurs périodes de canicule. La crise climatique est donc en train d’affecter négativement la santé des forêts luxembourgeoises.

Au niveau économique, la forêt est source de bois, ressource renouvelable et polyvalente, utilisé dans de nombreux secteurs, tels que la construction, l’ameublement et la fabrication d’objets de la vie quotidienne ainsi que pour la production d’énergie thermique. 1.285 entreprises avec environ 19.500 employés sont aujourd’hui actives dans le secteur du bois, dont 47% font partie de l’artisanat et 33% font partie de la construction.

Le « Luxembourg Wood Cluster » a été créé en 2016 en tant que plateforme d’échange pour tous les acteurs de la filière bois, allant de la production du bois en forêt jusqu’au consommateur final de produits en bois. Il a l’objectif de redynamiser ce secteur grâce à de nouveaux débouchés du matériau, notamment dans la construction, visant la création d’une plus-value à la fois économique et écologique et d’assurer ainsi la pérennité et la compétitivité des entreprises affiliées.

Les forêts luxembourgeoises revêtent également un rôle social et culturel important. Plus de 85% des forêts se situent à moins de 1.500 mètres d’une agglomération, ce qui favorise la vocation de récréation des forêts avoisinantes. 26% des forêts comportent un chemin aménagé. La forêt luxembourgeoise est en principe ouverte et accessible à tous avec toutefois certaines limitations et, jusqu’à présent, sans réel droit légal d’accès. Cette situation d’accès libre du public toléré en forêt engendre un réel problème de responsabilité civile pour les propriétaires et les gestionnaires de la forêt, car la forêt est un milieu qui présente de réels dangers inhérents à ses fonctions d’écosystème naturel.

Principaux nouveautés et changement apportés par le projet de loi

La nouvelle législation sur les forêts luxembourgeoises introduit le concept d’une gestion durable des forêts luxembourgeoises, pour que celles-ci puissent remplir de façon équilibrée leurs fonctions écologiques, économiques et sociales et répondre aux défis futurs auxquels font face les forêts luxembourgeoises. Elle a la vocation de protéger les forêts en tant que milieu naturel et paysager, de conserver et d’améliorer la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers, de maintenir l’étendue nationale des forêts et leur répartition entre les régions écologiques, de maintenir la santé et la vitalité des forêts pour qu’elles puissent contribuer au cycle de carbone et à la protection de l’eau et du sol, et de maintenir et de promouvoir la sylviculture et l’économie forestière.

Mise à part la restructuration de certaines dispositions anciennes, le projet de loi introduit bon nombre de changements et de nouveautés, dont les éléments centraux sont énumérés ci-dessous.

Définitions

Le projet de loi définit la notion de « forêt », qui, jusqu’à présent n’a pas été définie et a de fait été laissée à l’appréciation des juridictions. Un terrain est dès lors à qualifier de « forêt » lorsqu’il occupe une surface de minimum 25 ares et lorsqu’il présente une formation végétale composée, en termes de recouvrement des cimes, d’au moins 20 pour cent d’espèces arborées pouvant atteindre au minimum 5 mètres de hauteur à l’âge adulte.

Le concept de « gestion forestière durable » est intégré dans la législation forestière luxembourgeoise pour renforcer la portée du concept et pour faciliter une mise en œuvre conforme aux engagements internationaux pris par le Luxembourg. Il s'agit de la gestion des forêts d'une 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. En effet, le problème de la déforestation au niveau mondial a engendré une définition du concept au niveau international, qui a par la suite été entériné par les ministres des pays paneuropéens, y compris le Luxembourg, au sein de « Forest Europe ». Il a ensuite été retenu comme principe de base d'un nouvel instrument volontaire des Nations Unies sur tous les types de forêts en 2007, auquel le Luxembourg a également souscrit.

Le projet de loi définit en outre le concept de la « sylviculture proche de la nature » : il s'agit de l'ensemble de techniques de sylviculture qui visent à recourir au maximum aux processus naturels des écosystèmes forestiers dans l'optique de préserver voire restaurer leurs fonctions et services écosystémiques et d'en bénéficier, dont entre autres la production durable des bois de valeur. Les forêts publiques seront gérées notamment selon les principes d'une sylviculture proche de la nature.

Nouveaux droits pour les citoyens et les responsabilités qui en découlent

Le projet de loi donne de nouveaux droits d'accès aux piétons et aux conducteurs de cycle ou de cycle à pédalage assisté sur les chemins et sentiers dans les forêts. Le projet de loi confère également un droit d'accès aux conducteurs d'animaux de selle et de trait sur les chemins.

Le projet de loi opère un véritable changement de paradigme à cet égard, en organisant la transition de la simple tolérance d'accès aux forêts vers la consécration d'un droit d'accès pour tout un chacun sur les chemins et les sentiers, soulignant donc la fonction sociale de la forêt en tant que lieu de récréation et de loisir. La liberté d'accès est cependant liée à l'obligation de ne pas détériorer ni la forêt, ni les infrastructures qui s'y trouvent.

En contrepartie du droit d'accès pour les visiteurs des forêts, ces derniers devront accepter les risques d'accident inhérents au milieu forestier. Jusqu'à présent les règles de la responsabilité du propriétaire, telles que prévues par le Code civil, s'appliquaient pour le propriétaire forestier. Il n'y avait pas de régime de responsabilité dérogatoire au droit commun pour les forêts. Ces règles se sont avérées être très contraignantes pour le propriétaire qui se trouve souvent dans l'impossibilité matérielle de restreindre l'accès à sa propriété forestière. Surtout la responsabilité du fait des choses rendait le propriétaire souvent automatiquement responsable d'un dommage subi par une victime en cas de chose en mouvement et de contact avec la victime (p.ex. chute d'une branche sur une personne). Le projet de loi entend créer un régime dérogatoire au droit commun. En cas d'accident d'un visiteur dans la forêt, la responsabilité du propriétaire ne pourra être engagée qu'en cas de faute du propriétaire. Cette faute devra être démontrée par le visiteur, qui accepte les risques d'accident inhérents au milieu forestier.

En outre, le projet de loi confère aux tiers la faculté de récolter des produits de la forêt (des fruits, semences, champignons, feuillage, branchage), sous condition qu'il s'agit d'une petite quantité pour leurs propres besoins, et à l'exclusion d'arbres et d'espèces végétales protégés.

Circulation en forêt

Le projet de loi règle également la circulation en forêt avec des véhicules automoteurs. Le projet de loi interdit l'accès aux forêts moyennant un véhicule automoteur en dehors des voies publiques, à l'exception des propriétaires et personnes dûment autorisées. Les véhicules automoteurs des personnes dûment autorisées par le propriétaire sont autorisés à circuler uniquement sur les chemins, sentiers et layons de débardage et pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles, cynégétiques et de protection de la nature. Il est à noter que l'utilisation de ces engins dans un but d'utilité publique reste autorisée.

Feu

Afin de protéger les forêts contre les incendies, il ne sera plus permis 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 règle ne s'applique pas aux propriétaires des terrains ou aux personnes dûment autorisées par le propriétaire.

Principes de la gestion des forêts

Le projet de loi définit des principes de base de la gestion de toutes les forêts, invoquant les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable. Dans ce contexte, il met en place les règles pour l'exploitation forestière, et notamment les coupes rases.

Règles concernant les coupes rases

Le projet de loi réglemente l'exploitation du bois en forêt, et ceci notamment afin d'éviter les coupes rases et les exploitations excessives préjudiciables au milieu forestier. Dans ce contexte, le projet de loi introduit l'obligation de notification de toute coupe d'un volume supérieur à 40 mètres cubes, 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. En effet, les coupes rases sont un mode de coupe très dévastateur écologiquement en termes de biodiversité et ont un impact désastreux sur le paysage, sur les sols pour le risque d'érosion, sur la protection des eaux et sur les peuplements forestiers avoisinant en augmentant le risque de chablis. Le projet de loi prévoit que des coupes supérieures sont autorisables dans certains cas de figure, notamment pour des raisons sanitaires dans les forêts de résineux alors que plus de 40 pour cent des arbres sont affectés.

Régénération

Le projet de loi introduit également des règles concernant la régénération afin d'assurer la pérennité des forêts et une biodiversité adéquate. 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 trois ans à compter du début des travaux d'abattage.

Dans ce contexte, le projet de loi introduit une obligation d'utiliser des essences forestières adaptées à la station : au moins 50% de la plantation ou du semis doivent être adaptés à la station, conformément au fichier écologique des essences qui est établi par règlement grand-ducal sur base de la capacité des essences à se développer à long terme à un endroit donné. Cette capacité des essences est déterminée sur base des critères pédologiques, topographiques et climatiques des stations. Le respect de l'aptitude stationnelle des arbres lors de la phase de régénération est une des meilleures armes pour renforcer la résilience des arbres. Ceci permet de contrer les effets négatifs de la crise climatique et de maintenir ainsi le rôle protecteur de la forêt.

Il est à noter que l'utilisation de matériels forestiers de reproduction génétiquement modifiés est interdite par la loi. La conversion ou la transformation de peuplements feuillus en peuplements résineux par régénération artificielle ou assistée est interdite également, sauf autorisation du ministre.

Pratiques de gestion interdites

Afin de maintenir et renforcer la résilience et la capacité d'adaptation des arbres et de la forêt, le projet de loi prévoit de bannir certaines pratiques de gestion forestière. Il s'agit notamment des atteintes au sol et au régime des eaux, c'est-à-dire le drainage, l'utilisation de pesticides, la fertilisation, et l'amendement du sol forestier, ainsi que l'enlèvement exagéré de la biomasse tel que la récolte de l'arbre entier. Sont également interdits le pâturage et l'essartement à feu courant.

Inventaire forestier national

Le projet de loi crée une base légale pour l'inventaire forestier national, qui comprend les données relatives à l'état ainsi qu'à l'évolution de paramètres quantitatifs et qualitatifs de la forêt portant sur la santé des arbres, la composition et la structure des peuplements, la production ligneuse, la biodiversité et les conditions écologiques des forêts. La récolte de ces données est indispensable pour une gestion durable des écosystèmes forestiers.

Subventions

Le projet de loi fournit une base légale permettant au gouvernement d'accorder des subventions d'encouragement dans l'intérêt de l'amélioration, de la protection et de la gestion durable des forêts dans les domaines spécifiés. La disposition devient la nouvelle base légale du Règlement grand-ducal du 3 mars 2022 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. La perte de revenu suite à des calamités en forêt, ainsi que les recherches scientifiques sur les forêts seront dès lors subventionnables.

Conseil supérieur de la forêt

Le projet de loi crée un Conseil supérieur des forêts qui est devenu indispensable compte tenu des nombreux enjeux intersectoriels actuels et futurs auxquels nos forêts font face. Le Conseil a la mission de conseiller le gouvernement en élaborant des propositions adressées au ministre en matière de forêts, en formulant des avis sur demande du ministre ou sur demande des membres du Conseil. Il gère également une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits. Seront représentés au sein du Conseil des représentants du ministère en charge des forêts, de l'administration en charge des forêts ; de l'administration de la gestion de l'eau, des propriétaires forestiers privés et publics, des associations de protection de l'environnement, des associations relatives aux fonctions sociales et plus particulièrement récréatives de la forêt, des associations de la filière bois, des secteurs recherche et formation professionnelle forestière, ainsi que des associations relatives à la chasse.

Règles en forêt publique

Le projet de loi introduit un régime spécifique pour la protection et la gestion des forêts publiques. Le régime comprend des mesures spéciales en faveur de la biodiversité ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau de zones protégées dans les forêts publiques. Il s'agit plus précisément de la mise en place de forêts en libre évolution (minimum 5% dans une propriété de plus de 100 hectares), la préservation d'arbres biotopes, la conservation d'îlots de vieillissement, la création et la conservation de lisières structurées, d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables, et de micro-stations particulières en milieu forestier, les mesures de conservation liées au réseau Natura 2000, les mesures visant certaines espèces animales et végétales rares et menacées du milieu forestier, ainsi que les mesures liées à la connectivité écologique.

La loi définit par ailleurs les modalités de planification de la gestion des forêts publiques, reformulant et précisant l'ensemble des anciennes dispositions, ainsi que les règles concernant l'exploitation et la vente des bois des forêts publiques.

Dispositions pénales

Le projet de loi introduit des avertissements taxés ainsi que des sanctions et prévoit la possibilité d'augmenter certaines peines en cas de récidive voire en cas d'infraction commise pendant la nuit.

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat (19.12.2020)

Dans son avis datant du 19 décembre 2020, le Conseil d'État formule tout d'abord plusieurs considérations générales par rapport aux innovations apportées par le projet de loi au régime juridique actuellement applicable dans le domaine des forêts.

Le Conseil d'État considère que, à l'égard des forêts privées, le projet de loi opère un changement de paradigme sur plusieurs points.

Premièrement, le Conseil d'État constate que le projet de loi entend soumettre des forêts privées à des règles uniformes de gestion, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Deuxièmement, et au-delà de leur finalité économique traditionnelle, la Haute Corporation note que le projet de loi décerne aux forêts privées de nouvelles finalités écologiques et sociales. En vertu de ces nouvelles finalités, les forêts deviennent accessibles au public qui s'y voit reconnaître des droits que le propriétaire forestier doit respecter. En effet, le Conseil d'État estime qu'en organisant la transition de la simple tolérance d'accès aux forêts vers la consécration d'un droit d'accès des tiers en forêt, le projet de loi opère un véritable changement de paradigme.

Dans ce contexte, le Conseil d'État analyse dans son avis la compatibilité des nouveaux droits d'accès et de récolte accordés aux tiers avec les droits du propriétaire forestier découlant de son droit de propriété. Aux yeux du Conseil d'État, les précités nouveaux droits ne limitent le droit de propriété de manière suffisamment grave pour valoir changement dans les attributs de propriété, assimilable à une expropriation. Il conclut par ailleurs que l'ingérence est justifiée puisque les trois conditions suivantes sont remplies : l'ingérence est prévue par la loi, elle répond à l'intérêt général, et elle est proportionnée.

Troisièmement, le projet de loi modifie les règles générales de la responsabilité civile en milieu forestier. Le Conseil d'État estime que l'introduction d'un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun qui prévoit plusieurs exonérations en faveur du propriétaire, tel que visé par le projet de loi, risque d'engendrer une très large déresponsabilisation du propriétaire forestier. Le Conseil d'État se dit en faveur d'un régime plus nuancé, qui tiendrait compte de l'acquis jurisprudentiel en matière de responsabilité civile, et qui permettrait de mettre en balance les droits du public et ceux des propriétaires forestiers.

Les oppositions formelles émises par le Conseil d'État se regroupent autour d'un certain nombre de motifs, souvent récurrents au niveau de plusieurs articles. Les éléments centraux en sont repris ci-dessous. Pour le détail des objections, il est renvoyé à la section « commentaire des articles » du présent rapport.

Une première série d'oppositions formelles concerne des dispositions, qui, suite à leur formulation, sont source d'insécurité juridique aux yeux du Conseil d'État. Concernées dans ce contexte sont notamment la définition des notions « forêt », « forêts publiques », « agent de l'administration », « produits de la forêt », et « véhicule motorisée » ou encore les dispositions réglementant l'accès à la forêt, la quiétude en forêt, le balisage, les principes de gestion des forêts, la planification, la régénération des forêts, l'implantation de la voirie forestière, et l'inventaire forestier national. Dans le même contexte, le Conseil d'État considère que plusieurs dispositions sont incohérentes avec des dispositions de lois existantes, notamment la disposition sur l'exploitation des forêts qui, selon la Haute Corporation, est en incohérence avec des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 sur la protection de la nature, et demande que les textes soient harmonisés.

À plusieurs endroits, le Conseil d'État soulève que l'imprécision de certains dispositifs 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 ; ceci constituant une deuxième série d'oppositions formelles. Dans ce contexte, la Haute Corporation s'oppose formellement notamment à une série de points au niveau des sanctions.

Une troisième série d'oppositions formelles concerne des dispositions, qui, selon le Conseil d'État pourraient être lues comme conférant au ministre ou aux agents de l'administration des pouvoirs réglementaires. Les réserves de dispense du deuxième vote constitutionnel émises dans ce contexte concernent, par exemple, la disposition conférant 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, ou

encore la disposition prévoyant que le ministre peut autoriser, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, 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. Des autres exemples sont la disposition sur la mise en place d'un fichier écologique édicté par le ministre, celle permettant au ministre de prendre des mesures appropriées afin de prévenir la prolifération nuisible du gibier, et celle concernant le cas de catastrophe forestière, décrétée par le ministre.

Une dernière série d'oppositions formelles concerne des dispositions ne respectant pas les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. Il s'agit de la disposition prévoyant l'allocation de subventions d'encouragement, la disposition sur les aides financières pour soutenir la recherche sur les forêts, et les aides pouvant être octroyées aux propriétaires forestiers impactés par une catastrophe forestière. Dans ces cas de figure, la Haute Corporation demande que les critères selon lesquels de telles aides peuvent être octroyées soient fixés dans la loi.

À l'article traitant des sanctions, qui fixe une fourchette d'amende de 251 à 750 000 euros, le Conseil d'État recommande de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat (31.5.2022)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que les modifications apportées par les amendements parlementaires lui permettent de lever bon nombre de ses oppositions formelles. Il ajoute qu'un certain nombre des dispositions concernées par une opposition formelle de la part du Conseil d'État ont été supprimées.

Néanmoins, la Haute Corporation se voit contrainte de maintenir plusieurs de ses oppositions formelles. Dans un souci de sécurité juridique et sous peine d'opposition formelle, elle demande que la notion d'« intérêt public » soit précisée au niveau de l'amendement 3, et qu'au niveau de l'amendement 4, la notion d'« actes fautifs » soit remplacée par celle de « faute ».

Le Conseil d'État s'oppose formellement à plusieurs dispositions entendant conférer au ministre un pouvoir réglementaire, plus précisément à l'endroit de l'amendement 15, disposition conférant au ministre le pouvoir d'établir le fichier écologique, et à l'endroit de l'amendement 3 qui inclut l'expression « pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts », s'agissant d'une mesure à caractère réglementaire selon le Conseil d'État.

Étant donné que le défaut d'élaborer un document de planification forestière est sanctionné d'une amende administrative et que des incertitudes persistent par rapport à ce document, la Haute Corporation s'oppose formellement à cette disposition sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

Au sujet de la catastrophe forestière, le Conseil d'État maintient son opposition formelle puisque la décision du Grand-Duc de prendre un règlement ne peut être subordonnée à une autre autorité constatant un état de catastrophe. Au sujet des mesures temporaires qui peuvent être édictées par règlement grand-ducal, le Conseil d'État exige que la loi définisse l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire. Dernièrement, il estime que la définition de « catastrophe forestière » est trop large, ne suffisant pas aux exigences constitutionnelles de précision résultant de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Ayant trait au dispositif apportant des précisions au regard du cercle des bénéficiaires, des montants, des mesures d'exécution ainsi que des conditions et modalités d'allocation des subventions, le Conseil d'État met en garde que les majorations font également partie des subventions et relèvent donc des articles 99 et 103 de la Constitution. Il demande sous peine d'opposition formelle de les préciser dans la loi. Il note par ailleurs que la disposition prévoyant que « le règlement grand-ducal peut déterminer également les sanctions ou cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions [...] » se heurte à l'article 14 de la Constitution, une telle sanction ne pouvant pas être instituée par le biais d'un règlement.

Dans son 1^{er} avis, le Conseil d'État avait signalé que les communes jouissent de l'autonomie de gestion de leur patrimoine, en vertu de l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Il note que le nouvel article 24, paragraphe 2, prévoit que « [l']Administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques ». Étant donné que cette disposition s'applique également aux forêts des

communes, elle contrevient à l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et le Conseil d'État se doit de maintenir son opposition formelle à son égard. Afin de lever son opposition formelle, il peut d'ores et déjà s'accommoder de la solution d'insérer les termes « de l'accord du propriétaire ».

Au niveau des amendements 27 et 28, la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

Dernièrement, au niveau de l'amendement 31, le Conseil d'État exige des précisions par rapport aux organes, administrations ou services de l'État auxquels des pouvoirs de police sont attribués, ainsi que les carrières auxquelles les fonctionnaires qui les exercent doivent appartenir, en vertu de l'article 97 de la Constitution.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (16.5.2023)

Le Conseil d'État constate, dans son deuxième avis complémentaire, que les amendements répondent, en large partie, aux observations émises par la Haute Corporation dans son avis complémentaire et qu'elle est en mesure de lever toutes ses oppositions formelles, à l'exception d'une seule.

Le Conseil d'État constate qu'au niveau de l'ancien article 24, devenu l'article 22, il n'a pas été suivi dans sa proposition de texte et doit dès lors maintenir son opposition formelle à l'encontre de l'article 22, paragraphe 2. Afin de lever cette opposition formelle, il réitère sa proposition de texte formulée dans son avis du 31 mai 2022.

Troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat (20.6.2023)

Dans son troisième avis complémentaire datant du 20 juin 2023, le Conseil d'État note qu'il est en mesure de lever sa dernière opposition formelle par rapport au projet de loi suite aux amendements parlementaires lui soumis.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (18.3.2019)

Dans son avis datant du 18 mars 2019, la Chambre de Commerce estime que l'objectif du projet de loi de rassembler dans un texte unique toutes les règles en matière de forêts n'est atteint que partiellement.

Elle est d'avis que le texte ne contient pas de dispositions claires préservant la fonction économique des forêts et souhaite que le projet de loi structure le dialogue entre l'Administration de la nature et des forêts et le secteur.

La Chambre de Commerce se demande si l'interdiction de transformer des peuplements de feuillus en peuplements de résineux dans autorisation préalable ne va pas à contre-sens de la construction en bois.

Au niveau des dispositions concernant l'accès aux forêts, la Chambre de Commerce souhaite plus de précisions, notamment en ce qui concerne la différence entre l'accès pour des raisons de loisir et pour des raisons de travaux forestiers. Afin de garantir un juste équilibre entre les différentes fonctions des forêts, la Chambre de Commerce propose d'introduire un droit d'accès et de travail en forêt pour les propriétaires et leurs ayants droit.

La Chambre de Commerce soulève la question si l'état délaissé d'une forêt (notamment d'une forêt « en évolution libre ») pourrait être considéré comme une faute du propriétaire, par exemple dans le contexte d'un accident lié à l'état de délaissement. Elle estime qu'il s'agit d'une insécurité juridique importante pour les propriétaires forestiers. Cependant, elle se dit d'accord avec l'objectif d'améliorer l'état sanitaire des forêts, mais propose d'évaluer les programmes de l'État promouvant l'abandon des forêts.

Au sujet de la limitation à 0,5 hectare pour la coupe rase, la Chambre de Commerce propose une interprétation flexible de la limitation, par exemple en fonction de l'âge ou de l'état de santé de la forêt

concernée. Elle se demande pourquoi les dérogations qui rendent possible des coupes d'une envergure supérieure sont limitées au résineux. Elle soulève également la possibilité d'ajouter une dérogation quant à une intervention pour cause sanitaire pour préserver le voisinage.

Dans une logique de cohérence entre les revendications des différentes administrations, la Chambre de Commerce souhaite par ailleurs qu'un représentant du Ministère de l'Économie, Direction Générale du Tourisme, soit ajouté à la liste des membres du « Conseil supérieur des forêts ».

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.10.2021)

Dans son avis complémentaire, la Chambre de Commerce regrette que ses remarques sur le texte initial du projet de loi n'aient pas été prises en compte, et réitère ces dernières.

Avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (14.2.2019)

Dans son avis datant du 14 février 2019, l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI) accueille favorablement le projet de loi. L'OAI estime qu'il est particulièrement positif que le projet de loi regroupe les différents textes de loi et circulaires en matière de protection et de gestion de la forêt en un seul texte de loi, et qu'il fait la distinction entre forêts publiques et privées.

Il craint que certaines dispositions puissent freiner le développement de la production sylvicole, notamment la réduction des conifères ou encore la limitation de la coupe rase.

L'OAI rappelle l'importance de disposer d'un paquet complet regroupant lois et règlements grand-du-caux, de réaliser des tests sur des projets réels avant le vote de la loi, ainsi que d'établir des guides pratiques visant le secteur.

Il formule par ailleurs plusieurs remarques par rapport à des articles spécifiques. Il demande plus de précision au niveau des définitions pour « fonds boisés par le passé » et « régénération acquise ». Il propose également de préciser la définition d'une « petite quantité » en matière de prélèvement de produits de la forêt et souligne l'importance d'un fichier écologique lisible, modéré et adapté aux couches pédologiques.

Avis de la Chambre de Fonctionnaires et Employés publics (9.10.2018)

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve les principes de la réforme proposée, mais estime que le texte du projet de loi manque de clarté. Dans son avis, elle traite en détail les différentes dispositions qui, selon elle, nécessitent des clarifications et précisions, et formule des propositions d'amélioration du texte.

Elle propose qu'il soit ajouté un paragraphe à l'article sur les responsabilités inhérentes au droit d'accès aux forêts, qui traite de l'assurance de responsabilité civile obligatoire pour les propriétaires privés. Elle estime par ailleurs que le balisage des sentiers et chemins en forêt nécessite, à côté de l'accord préalable du propriétaire du terrain, une autorisation du ministère du ressort.

La chambre professionnelle estime que l'exception qui autorise la récolte de « petites quantités » de produits de la forêt sans consentement des propriétaires concernés n'est pas assez précise. Elle craint également qu'il soit très difficile de contrôler le respect de la disposition portant sur l'obligation pour le propriétaire forestier de notifier à l'Administration de la nature et des forêts les coupes en bois en forêt d'un volume supérieur à 40 m³.

Concernant les articles traitant des sanctions, des conditions aggravantes, de la récidive, des mesures ainsi que des pouvoirs de contrôle, la chambre professionnelle propose de préciser davantage les dispositions, en s'inspirant des articles 75 à 77 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (22.2.2022)

Dans son avis complémentaire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le texte amendé mériterait d'être précisé afin d'éviter autant que possible des interprétations contraires à l'esprit de la loi. Elle réitère les observations formulées dans son premier avis.

V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (24.9.2018)

De manière générale, le SYVICOL accueille favorablement que la multitude des textes légaux en vigueur soit remplacée par une seule loi, d'autant plus que certains textes datent du début du 20e siècle, voire même du 19e siècle.

Le SYVICOL note que les communes sont propriétaires de 34% des forêts publiques, i.e. d'environ 30.000 ha. Partant, le SYVICOL aurait salué se voir accorder un plus grand droit de regard aux communes dans la gestion des forêts dont elles sont propriétaires.

Au sujet des définitions, le syndicat estime que, dans l'intérêt de la sécurité juridique, le terme « forêt » devrait être complété d'un seuil minimal de deux hectares. Par ailleurs, il plaide en faveur de l'exclusion des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées par le plan d'aménagement général du champ d'application de la loi en projet.

Le SYVICOL ne s'oppose pas à l'ouverture des forêts communales au grand public, mais estime que les règles de circulation en forêt sont confuses et devraient être davantage précisées. Il est d'accord que l'ouverture de la forêt au public est accompagnée d'un régime de responsabilité spécial tel que prévu par le texte du projet de loi.

Le SYVICOL se dit déçu que le texte n'introduise pas des règles nationales pour la pratique du débardage après les coupes de bois, voire n'introduise pas de suspension générale des travaux forestiers dans des conditions météorologiques défavorables. Il estime que si l'interdiction était communiquée par le gouvernement, et non par un règlement grand-ducal, une plus grande visibilité lui serait accordée, notamment au-delà des frontières nationales.

Au sujet du fichier écologique, le SYVICOL est d'avis qu'il devrait revenir au propriétaire forestier de décider quels plants et semences il veut utiliser pour la régénération de sa forêt. Il estime que le fichier écologique représente une atteinte additionnelle aux droits des propriétaires forestiers. Il tire également la conclusion que la nouvelle obligation pour les propriétaires forestiers publics de laisser 5 % de leur superficie totale en libre évolution représente une atteinte trop importante à l'autonomie des autorités communales.

Le syndicat demande de pouvoir désigner au moins deux délégués représentant exclusivement les communes au sein du Conseil supérieur des forêts qu'entend instaurer la loi en projet.

Le SYVICOL revendique un plus grand pouvoir de décision concernant l'exécution des travaux forestiers par l'Administration de la nature et des forêts dans les forêts communales, notamment sur la question de savoir si ces travaux sont exécutés en régie ou par le biais d'entreprises. Par ailleurs, le SYVICOL plaide pour que les frais d'exploitation soient révisés de façon à ce que la participation financière des communes se limite strictement aux coûts directement liés à l'exploitation des forêts communales, abstraction faite des autres frais de personnel et de recherche encourus par l'administration étatique dans le cadre de ses activités générales.

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (4.10.2021)

Dans son avis complémentaire datant du 4 octobre 2021, le SYVICOL rappelle tout d'abord son avis initial, estimant que ce dernier reste pertinent.

Par après, l'avis se penche sur les amendements introduits par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire. Il salue l'introduction d'un seuil à partir duquel un fonds boisé est considéré une forêt, mais est d'avis que le seuil de 25 ares est trop bas.

Au niveau de l'introduction d'un régime de responsabilité adapté à l'ouverture de l'accès à la forêt, le SYVICOL partage l'objectif de déresponsabiliser les propriétaires des forêts d'accidents causés par une forme de gestion qui leur est imposée par le législateur.

Il est d'avis que le texte devrait préciser que la récolte de produits de la forêt n'est autorisée qu'à partir de voies aménagées.

Par ailleurs, le syndicat pense qu'il serait dans l'intérêt de la gestion forestière que les propriétaires puissent décider quels arbres ils veulent utiliser pour la régénération de la forêt.

Il est surpris que les personnes morales de droit public – y compris les communes – soient exclues de certaines subventions et s’interroge sur les raisons de cette exclusion.

Il demande que le gouvernement mette l’accent sur la prévention des délits environnementaux à travers une sensibilisation des citoyens.

Pour le SYVICOL, l’introduction du système des avertissements taxés constitue un moyen simple et rapide de sanction des contraventions. Néanmoins, la mise en œuvre de ce système nécessitera une augmentation de la présence des agents et des contrôles sur le terrain. Il est d’avis que les gardes champêtres pourraient également jouer un rôle dans la constatation de ces contraventions.

Par ailleurs, le SYVICOL estime que le catalogue de sanctions prévu à l’article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles devrait être adapté afin de tenir compte de la modification des articles 13 et 17 opérée par le projet de loi.

Deuxième avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (12.12.2022)

Dans son deuxième avis complémentaire datant du 12 décembre 2022, le SYVICOL note que les nouveaux amendements ne répondent pas à certaines revendications essentielles de son avis initial. Ceci est notamment le cas pour la définition de « forêt » à l’endroit de l’article 2, la composition du « Conseil supérieur des forêts » à l’endroit de l’article 14 et une recommandation avancée par le SYVICOL sur les agents habilités à constater les contraventions environnementales à l’article 26.

Le SYVICOL salue, pour des raisons de sécurité juridique, l’introduction d’une définition de la « sylviculture proche de la nature » ainsi que des précisions apportées par l’amendement 4 à la disposition traitant du prélèvement des produits de la forêt.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d’État signale que les dispositions modificatives précèdent les dispositions abrogatoires, de sorte qu’il propose de reformuler l’intitulé du projet de loi.

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 1^{er}

Cet article énonce les objectifs de la loi.

Le Conseil d’État note que cet article énumère les objectifs que la loi en projet est censée atteindre ; il constate que ces objectifs s’apparentent, en réalité, à des déclarations explicatives de principe et ne constituent que la motivation du projet de loi. L’article est dès lors dénué de valeur normative et à supprimer.

La Commission décide de maintenir cet article.

Article 2

L’article 2 introduit des définitions afin de clarifier l’application des dispositions de la loi.

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d’État note que, 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 par le paragraphe 1^{er} présente la particularité de définir la notion de « forêt » à la fois de manière positive (est considérée comme forêt ; font partie de la forêt) et de manière négative (n’appartiennent pas à la forêt). 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 : « associées à 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^{er}, 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^{er}, 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 » (exemple : des vergers, des parcs, des plantations). 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^{er} de l'article. La notion de forêt pourrait éventuellement se définir à partir des caractéristiques spécifiques du sol sur lequel elle pousse. Or, ce critère n'est pas mis en évidence par la définition proposée. Aux termes du paragraphe 1^{er}, 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 subsumption 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. Toujours en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, il est à relever que la loi y mentionnée du 19 juillet 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles a été remplacée par la loi précitée du 18 juillet 2018.

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 », utilisée aux articles 6 et 16, ni la notion de « chemin », utilisée aux articles 2, 3, 5, 6, 16, 17, 19 et 39, ni la notion de « sentier », utilisée aux articles 2, 3 et 5, ni la notion de « layon », utilisée aux articles 2, 6 et 14, dont il semble exister plusieurs catégories, à savoir le layon « ordinaire » et le layon « de débardage ». N'est pas définie non plus la notion de « balisage », utilisée aux articles 3, 5, 39 et 43.

Le point 2 définit l'« agent de l'administration » comme étant l'« agent de l'Administration de la nature et des forêts des carrières A et B en charge des forêts ». La notion d'agent de l'administration, 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 énumérées, 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. Ainsi, les forêts des fabriques d'église faisaient à l'époque partie des bois soumis au régime forestier institué par le titre 1^{er} du décret du 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière, organisé et précisé par les lois successives. Par la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes, les fabriques d'église ont été abolies et leurs patrimoines, dont font partie des forêts, ont été attribués au Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, créé par cette même loi, et qui a repris les charges dont ces patrimoines étaient grevés. Le Conseil d'État note que le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique est une personne morale de droit public, mais n'est pas un établissement public. Les forêts des anciennes fabriques d'église ne sont dès lors plus à considérer comme forêts publiques et ne sont, par conséquent, plus soumises de plein droit au régime forestier. Quid, par ailleurs, des forêts en propriété de la Maison du Grand-Duc instituée par l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc ? Aux termes de l'arti-

cle 7, paragraphe 3, de cet arrêté, le Maréchal de la Cour « représente la Maison du Grand-Duc à l'égard des tiers et en justice, en demande ou en défense », ce qui implique que la Maison du Grand-Duc est dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État. Pour déterminer les forêts qui font partie des forêts publiques, la définition sous revue 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 sous revue, 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 par la disposition sous revue 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 sous revue est censée remplacer la disposition de l'article 1^{er}, 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, de même que le régime forestier actuellement en vigueur, 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 sous revue, 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. S'agit-il de sociétés civiles, de sociétés commerciales ou des deux ? *Quid*, dans ce contexte, des associations dont une personne publique est sociétaire ou éventuellement, dans certains cas, des fondations ? Il est à noter dans ce contexte que les personnes morales de droit public, autres que celles visées par la définition sous revue, 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 telle qu'elle figure au point 8.

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. Pour le Conseil d'État, le bois des arbres est l'un des principaux sinon le principal fruit ou produit des forêts. 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 dans la disposition sous revue. Selon le Conseil d'État, la définition sous revue 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 sous revue tel qu'il figure 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, ainsi que de tenir compte de l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de règlement grand ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques qui vise à introduire, à l'article 2, point 2.15, lettres e) et f), de cet arrêté grand-ducal, les notions de « micro-véhicule électrique » et d'« engin de déplacement personnel ».

Le Conseil d'État émet en outre plusieurs remarques d'ordre légistique.

À la lecture des remarques du Conseil d'État, la Commission décide d'amender l'article sous rubrique en tenant compte des remarques formulées par le Conseil d'État. Ainsi :

- La notion de « chemin » a été définie au point 3^o, celle de « layon de débardage » au point 14^o et celle de « sentier » au point 21^o. 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^o, alors que ce terme est utilisé dans le cadre de la définition de « forêt » du point 8^o.
- 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 soient 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^{er} 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^o 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^o, 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^o est amendée de façon à ne pas exclure le bois des arbres.
- La définition de « Programme Forestier national » qui figurait au point 15^o initial a été supprimée.
- Tel que requis par la Haute Corporation, la notion de « propriétaire » a été définie au point 18^o 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^o et 19^o 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).

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que les auteurs procèdent à un remplacement quasiment complet de l'article 2 du projet de loi.

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

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

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

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

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

Au point 17°, la définition des « produits de la forêt » inclut désormais le bois des arbres, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

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

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

À la lecture de ces remarques, la Commission décide d'amender comme suit l'article sous rubrique :

- le point 2° est supprimé et les points suivants sont renumérotés. La suppression du terme « catastrophe forestière » s'impose suite à la suppression de l'article 13 (voir ci-après).
- au point 6° : la première phrase du nouveau point 6° (ancien point 8°) est remplacée comme suit : « les terrains occupant une surface de minimum 25 ares et présentant une formation végétale composée, en termes de recouvrement des cimes, d'au moins 20 pour cent d'espèces arborées pouvant atteindre au minimum 5 mètres de hauteur à l'âge adulte. La composition de la formation végétale est appréciée en termes de recouvrement des cimes. Le recouvrement correspond à la projection verticale au sol des cimes des espèces arborées. ». En outre, aux lettres (a) à (d), le terme « fonds » est remplacé par le terme « terrains ». Ces modifications tiennent compte des remarques formulées par le Conseil d'État.
- le point 7° est supprimé et les points suivants sont renumérotés. Cette modification tient compte de la remarque formulée par le Conseil d'État.
- au point 13° (ancien point 16°) lettre a), les mots « du peuplement forestier » sont ajoutés après les mots « surface terrière ». La terminologie doit être adaptée pour tenir compte des remarques du Conseil d'État et éviter d'éventuelles confusions. Le texte du projet de loi est également adapté à l'article 2, point 13, lettre a), à l'article 2, point 20° et à l'article 8.
- au point 18° (ancien point 20°), le chiffre 30 est remplacé par le chiffre 50. En raison des dégâts constatés suite aux effets combinés du changement climatique et de l'augmentation de la pression du gibier, l'augmentation de la taille des semis de 30 à 50 cm s'impose.
- au point 20° (ancien point 22°), les mots « surface terrière d'un peuplement » sont remplacés par les mots « surface terrière du peuplement forestier ». La terminologie doit être adaptée pour tenir

compte des remarques du Conseil d'État et éviter d'éventuelles confusions. Le texte du projet de loi est également adapté à l'article 2, point 13, lettre a), à l'article 2, point 20° et à l'article 8.

- un nouveau point 21° est ajouté ayant la teneur suivante : « 21° « sylviculture proche de la nature » : ensemble de techniques de sylviculture qui visent à recourir au maximum aux processus naturels des écosystèmes forestiers dans l'optique de préserver voire restaurer leurs fonctions et services écosystémiques et d'en bénéficier, dont entre autres la production durable des bois de valeur. ». La définition de la notion « sylviculture proche de la nature » s'impose afin de délimiter clairement la base légale du règlement grand-ducal visé aux articles 17 et 19.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État émet les remarques suivantes :

Le point 2° qui définit la notion de « catastrophe forestière », est supprimé suite à la suppression de l'article 13.

Les auteurs suppriment le point 7°, qui définit la notion de « fonds boisé » et remplacent au point 6° (ancien point 8°), alinéa 1^{er}, portant définition de la notion de « forêt », les termes « fonds boisés » par le terme « terrains ». Par ailleurs, ils entendent intégrer les précisions faites à l'ancien point 7° dans la définition de « forêt », au nouveau point 6°, tel qu'il avait été demandé par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 31 mai 2022. À l'alinéa 2, aux lettres a) à d), le terme « fonds » est remplacé par le terme « terrains ».

Au point 13° (ancien point 16°), lettre a), les auteurs ajoutent les termes « du peuplement forestier » après les termes « surface terrière ». Cet ajout s'aligne désormais sur la définition de « surface terrière du peuplement forestier » retenue à l'article 2, point 20° (ancien point 22°), tel que modifié par l'amendement sous revue. En effet, au point 20°, les auteurs remplacent les termes « d'un peuplement » par les termes « du peuplement forestier ». Au vu de cet alignement des termes utilisés dans le projet de loi sous avis, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre du point 20°.

Article 3

L'article 3 règle l'accès du grand public aux forêts.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit du paragraphe 1^{er} :

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^{er} 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, par exemple celles prévues aux articles 3, paragraphes 2 à 4, et 8 à 11 de la loi en projet. 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 ». À propos de la compatibilité de la disposition sous revue avec le droit de propriété du propriétaire forestier, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales.

La syntaxe de la phrase unique du paragraphe 1^{er} 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 sous revue 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, qui éventuellement ne mènent nulle part, 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 loi en projet, 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, c'est-à-dire clairement distinguables et visibles? 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. À cet égard, il est renvoyé au code forestier wallon, titre 3, chapitre IV, qui régit de manière détaillée la circulation du public dans les bois et forêts. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte en outre aux observations formulées à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2, au sujet des définitions manquantes.

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 ou cueillir des fruits comestibles, conformément à l'article 10, sont-elles en promenade? Les personnes qui promènent leurs chiens ou qui tiennent un cheval par la bride sont-elles en promenade?

Une troisième question concerne l'interdiction de détériorer, formulée de manière incidente comme « l'obligation de ne pas 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^{er}. 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. » Il suggère sinon que les auteurs s'inspirent du libellé de l'article 20 du code forestier wallon précité.

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

Les alinéas 1^{er} 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^{er}, il peut de sa propre initiative prendre des mesures de limitation lorsque la conservation des forêts ou un autre intérêt public l'exigent, « notamment en cas de risque d'incendie, ou pour certains types d'usages ». Aux termes de l'alinéa 2, il peut, à l'initiative du propriétaire forestier, prendre des mesures d'interdiction et de limitation, dans les trois cas suivants : premièrement, en cas de de risque de perturbation significative de la quiétude de la faune, deuxièmement, pour des raisons sanitaires et, troisièmement, pour des raisons liées à la sécurité des personnes.

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 de manière formelle au paragraphe 2 sous revue.

Pour ce qui est du problème de délimitation entre les pouvoirs de police administrative que la loi en projet entend conférer aux autorités étatiques et les pouvoirs de police générale que détiennent les autorités communales de police, il est renvoyé aux considérations générales.

Quant à l'alinéa 1^{er}, 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^{er} présente un défaut de cohérence avec le paragraphe 1^{er}. 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^{er}, la promenade.

La disposition de l'alinéa 1^{er} 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. Dans le commentaire de l'article 3, paragraphe 2, les auteurs du projet de loi précisent que « dans des circonstances exceptionnelles, le ministre peut d'office [...] prendre des mesures ». Il convient dès lors d'écrire « le ministre limite » au lieu de « le ministre peut limiter ».

Toujours dans le contexte de l'alinéa 1^{er}, la notion d'« autre intérêt public » est, aux yeux du Conseil d'État, trop vague pour répondre aux exigences de la sécurité juridique.

En ce qui concerne 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^{er} 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^{er} 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^{er} en cas des risques et raisons énoncés à l'alinéa 2 ?

Le Conseil d'État voit dans les libellés des alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe sous revue des incohérences et ambiguïtés incompatibles avec les exigences de la sécurité juridique et est dès lors amené à s'y opposer formellement.

En ce qui concerne la notion de « perturbations significatives de la quiétude de la faune », il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 9 de la loi en projet.

Il est encore à noter que la transgression des limitations d'accès applicables au public, prévues au paragraphe sous revue, est érigée en infraction de police, conformément à l'article 39, point 1, de la loi en projet.

Pour ce qui est du paragraphe 3, il 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. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à l'article 21 du code forestier wallon.

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, notamment dans les fortes pentes, 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 Conseil d'État regrette que la circulation en forêt ne fasse pas l'objet d'un traitement plus systématique dans le cadre de la loi en projet.

En ce qui concerne la problématique plus générale de la circulation en forêt, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 6.

Le paragraphe 3 donne encore lieu aux observations qui suivent.

En renvoyant aux considérations générales ainsi qu'aux observations formulées à l'endroit de l'article 2, point 19, 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 sous revue soit précisée, en faisant usage de concepts utilisés par le Code de la route, par exemple à l'article 2, point 5.1, ou à l'article 73, de l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955, où il est question de « conducteur de bestiaux, d'animaux de trait, de charge ou de selle ».

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.

Le paragraphe sous revue se réfère aux chemins et sentiers balisés. La notion de balisage revient encore aux articles 5, 39 et 43 de la loi en projet. Le Conseil d'État reviendra sur le régime juridique du balisage, de manière générale, dans le cadre de son examen de l'article 5.

Au paragraphe sous revue, le balisage confère aux conducteurs de « vélos » et de « chevaux » le droit d'utiliser certains chemins et sentiers. Il est à noter qu'aux termes de l'article 39, point 2, le non-respect du balisage est puni d'une amende de police.

À propos du marquage existant de certains circuits VTT ou hippiques se pose la question de savoir si ce marquage est à considérer comme balisage au sens de la loi en projet.

Dans le paragraphe sous revue, 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, comme il a déjà été explicité plus haut, la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. Aussi le Conseil d'État est-il amené à s'opposer de manière formelle 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, telle qu'exigée par l'article 5. 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^{er} 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, de la loi en projet, 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.

À la lecture des commentaires du Conseil d'État, la Commission décide d'amender l'article sous rubrique en tenant compte des commentaires formulés par la Haute Corporation. La modification doit être considérée ensemble avec les nouvelles définitions de « chemin », de « sentier » et de « layon de débardage » et avec la définition de « voie publique » reprise à l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Cet article dispose en son paragraphe 1^{er} que :

« 1. Au sens de la présente loi et des règlements pris en son exécution, les voies publiques comprennent la voirie de l'Etat et la voirie communale.

Font partie de la voirie de l'État :

- *les autoroutes et les routes pour véhicules automoteurs, appelées encore grande voirie ;*
- *les routes nationales et les chemins repris, appelés encore voirie normale ;*
- *les itinéraires cyclables qui font partie du réseau national en vertu de la loi du 28 avril 2015 relative au réseau cyclable national et aux raccordements de ce réseau vers les réseaux cyclables communaux, appelés encore itinéraires cyclables nationaux.*

Font partie de la voirie communale, les voies publiques dépendant des communes, dont notamment les chemins communaux, les chemins ruraux et les chemins vicinaux. »

Selon le nouveau paragraphe 1^{er}, tout véhicule autre que le cycle ainsi que le cycle à pédalage assisté tels que définis à l'article 2.15 a) et c) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (tel qu'il a été modifié) n'est pas autorisé. Les chaises roulantes à moteur ou non sont à assimiler aux piétons.

Le nouveau paragraphe 2 traite désormais de l'accès aux forêts des véhicules automoteurs et reprend ainsi l'essentiel des dispositions de l'ancien article 6, tout en tenant compte des observations et critiques formulées par le Conseil d'État à l'égard de ce dernier.

Le nouveau paragraphe 3 reprend la possibilité, anciennement prévue par le paragraphe 2, pour le ministre d'interdire l'accès aux forêts pour des raisons d'intérêt public ou de protection des forêts en conférant cependant à un règlement grand-ducal le soin d'en déterminer les raisons, conditions et modalités.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever ses oppositions formelles. Ainsi :

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

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

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

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

Au paragraphe 2, qui concerne l'accès aux forêts des véhicules automoteurs, les auteurs entendent répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État à l'égard de l'article 6 initial. Si la nouvelle teneur du paragraphe 2 permet de lever les oppositions formelles formulées à l'égard de cet article, le Conseil d'État constate que les auteurs exemptent de l'interdiction prévue au paragraphe 2, première

phrase, « tout autre véhicule automoteur que ceux visés au paragraphe 1^{er} ». À la lecture du paragraphe 1^{er}, il apparaît pourtant qu'aucun des véhicules y indiqués n'est à qualifier de « véhicule automoteur » au sens de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. L'exception prévue est dès lors superfétatoire et à omettre, pour écrire :

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

Le paragraphe 3 tel qu'amendé dispose que « [l']accès du public aux forêts peut être interdit pour des raisons d'intérêt public ou de protection des forêts. Un règlement grand-ducal détermine les raisons, conditions et modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts ». Ce nouveau dispositif reprend, de manière plus générale, l'ancien article 3, paragraphe 2, auquel le Conseil d'État s'était opposé formellement en raison d'« incohérences et ambiguïtés incompatibles avec les exigences de la sécurité juridique ». Le paragraphe 3, première phrase, sous avis ne répond pas à ces exigences. Si les auteurs suppriment les expressions de « certains types d'usage », « perturbation significative » et « quiétude de la faune », ils maintiennent la notion d'« intérêt public ». Or, le Conseil d'État rappelle que la notion d'« intérêt public » ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'État maintient dès lors son opposition formelle à l'égard du paragraphe 3 sous avis. En ce qui concerne plus particulièrement la notion de « public », au vu des explications fournies lors de l'entrevue du 10 mai 2022, le Conseil d'État comprend que cette notion n'englobe pas le propriétaire. Dès lors, le Conseil d'État demande, à l'instar de l'article 5, de préciser que cette interdiction ne s'applique pas au propriétaire, ni, le cas échéant, aux personnes dûment autorisées.

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

À la lecture de ces remarques, la Commission décide de modifier comme suit l'article 3 du projet de loi :

– Au paragraphe 1^{er}, les deux derniers alinéas sont remplacés comme suit :

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

La forêt est entièrement accessible aux propriétaires et aux personnes dûment autorisées par le propriétaire. »

– Le paragraphe 2 est remplacé comme suit : « L'accès aux forêts moyennant un véhicule automoteur est interdit en dehors des voies publiques. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires ni aux personnes dûment autorisées. Les véhicules automoteurs des personnes dûment autorisées par le propriétaire 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. »

– Suite aux remarques de la Haute Corporation, le paragraphe 3 est supprimé.

Le deuxième alinéa est déplacé pour améliorer la lisibilité de l'article. Le bout de phrase «, l'exception de celles prévues par la présente loi. » est superfétatoire et donc supprimé. En outre, il a été jugé utile de préciser qu'il ne s'agit pas d'une autorisation ministérielle mais de l'accord du propriétaire. Il est précisé qu'un contrat de bail (p. ex bail à chasse) fait état de pareille autorisation.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État déclare pouvoir s'accommoder du nouveau libellé de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}.

La Commission décide d'apporter un amendement supplémentaire à l'article 3, paragraphe 2, et de remplacer comme suit la troisième phrase :

« Les véhicules automoteurs des personnes dûment autorisées par le propriétaire ne sont autorisés à circuler que sur les chemins, sentiers et layons de débardage et que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles, cynégétiques, de protection de la nature ou en vertu d'une autorisation délivrée sur base de l'article 15, paragraphe 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Cet amendement vise à clarifier que les personnes dûment autorisées par le propriétaire et en possession d'une autorisation portant dérogation à l'interdiction prévue à l'article 15 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles peuvent, avec l'accord du propriétaire, utiliser des engins automoteurs.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'émet aucune observation à l'endroit de cet amendement.

Article 4

L'article sous rubrique a trait aux responsabilités inhérentes au droit d'accès. 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. Dans sa version initiale, 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 comprend le dispositif sous examen comme créant un régime limitatif de responsabilité au profit du propriétaire de la forêt, un régime qui est justifié, selon les auteurs, par les contraintes qui résultent d'une limitation des aménagements que le propriétaire peut apporter à sa propriété faisant l'objet d'une gestion forestière durable proche de la nature. Il note à cet égard qu'une limitation de la responsabilité civile n'est pas étrangère au droit luxembourgeois, même si elle reste rare.

Le Conseil d'État se prononce pour l'omission du paragraphe 1^{er} 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^{er}, le Conseil d'État comprend que les auteurs envisagent un partage de responsabilité en cas de comportement fautif ou négligent de la victime. Ils se réfèrent, à titre d'exemple, à la survenance d'une tempête qui entraîne « une obligation de prudence [du] promeneur qui [...] doit quitter la forêt ». Or, le Conseil d'État rappelle que l'aménagement du droit commun de la responsabilité civile, faisant l'objet d'une jurisprudence nuancée, 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 en projet 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, 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 sous avis. Qui plus est, l'objectif d'une exonération à plusieurs niveaux (l'exonération du propriétaire de la responsabilité du fait des choses et l'exonération du propriétaire pour des fautes qui ne sont pas particulièrement graves), ne ressort aucunement du commentaire de l'article sous revue. Par ailleurs, le paragraphe 1^{er} 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 est dès lors amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} dont il demande la suppression pour insécurité juridique.

Le Conseil d'État constate encore que le paragraphe 3 de l'article 4 du projet de loi vise également à déterminer le cadre dans lequel est appréciée la responsabilité du propriétaire. Or, l'énoncé du paragraphe 1^{er} ne correspond ni au libellé ni aux concepts retenus au paragraphe 3. Ainsi, le paragraphe 1^{er} 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^{er} 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^{er}, 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^{er} 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 d'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 (*quod non*) 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 démembrés. 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 démembrés 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 démembrés au propriétaire. Il demande dès lors 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 tel que consacré à l'article L365-1 du code de l'environnement français. 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 à 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.

À la lecture de ces remarques, la Commission décide d'amender cet article afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, à l'exception de l'opposition formelle formulée à l'égard du premier paragraphe. Les auteurs des amendements sont d'avis que le concept de l'acceptation des risques institué au niveau du paragraphe 1^{er} ne se heurte pas au principe de la responsabilité pour faute prévue par l'article 1382 du Code civil. Il a donc été décidé de maintenir le concept de l'acceptation des risques prévue par le paragraphe 1^{er} pour les personnes qui se rendent dans une forêt qui ne leur appartient pas. Le but des auteurs des amendements est de déresponsabiliser davantage le propriétaire forestier et de limiter sa responsabilité envers les personnes qui se rendent dans sa forêt au seul 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).

En ce qui concerne le paragraphe 2, il a été décidé, comme recommandé par la Haute Corporation, de s'inspirer des dispositifs français correspondants.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État prend acte du choix des auteurs de maintenir l'article 4, paragraphe 1^{er}, concernant l'acceptation des risques d'accident en milieu forestier. Il peut suivre les explications des auteurs des amendements et note que l'acceptation des risques dans le cadre de l'accès aux forêts n'exclura pas la responsabilité du propriétaire pour « simple » faute et n'entraînera donc pas une limitation de la responsabilité du propriétaire à la faute particulièrement grave. Cependant, le Conseil d'État demande, dans un souci de sécurité juridique et sous peine d'opposition formelle, de remplacer, à l'article 4, paragraphe 2 tel qu'amendé, la notion d'« actes fautifs » par celle de « faute », cette dernière notion étant appropriée en l'occurrence, dans la mesure où elle est visée à l'article 1382 du Code civil et couvre les diverses gradations de faute, contrairement à la notion d'« acte fautif ».

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

Le paragraphe 3 initial a été supprimé, ce qui permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle à cet égard.

Article 5

L'article 5 dispose que le balisage des sentiers et chemins en forêt nécessite l'autorisation du propriétaire du terrain.

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, à sa connaissance, par une autre loi. Il est renvoyé aux observations formulées à ce sujet à l'endroit de l'article 2 ainsi qu'aux observations formulées à l'endroit de l'article 3, paragraphe 3, en relation avec la notion de balisage.

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. Si les auteurs du projet de loi se réfèrent, dans le commentaire, à « l'Administration » et à des « organisations privées », 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, qui est une manifestation de volonté, il se forme un contrat entre lui et celui (administration, organisme ?) 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 (d'utilité publique ?) 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, notarié ou administratif, 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 de ces critiques, la Commission décide de supprimer l'article 5.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 6

L'article 6 pose le cadre légal de la circulation des véhicules motorisés en milieu forestier.

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 aux considérations générales. Pour ce qui est du premier concept, il renvoie en plus 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, tout en constatant que l'article 2, point 5.4, de l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955 utilise le concept de « fauteuil roulant à moteur », sans utiliser l'adjectif « léger ». Cet arrêté utilise cet adjectif exclusivement en relation avec les quadricycles et les motocycles, en définissant pour chacune de ces catégories de véhicules ce qu'il faut entendre par « léger ». Dans le contexte de la disposition sous rubrique, il n'est pas clair dans quelles conditions un véhicule est à considérer comme « léger ». Ici encore, le Conseil d'État suggère de s'en tenir aux concepts du Code de la route.

La disposition utilise encore le concept de « voie publique goudronnée ». L'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955 définit, dans son article 2, point 1, le concept de « voie publique », mais ne définit pas celui de voie publique goudronnée. 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 sous revue est incohérente au point de manquer aux exigences de la sécurité juridique.

Pour ce qui est de la notion d'« ayant droit », il renvoie aux considérations générales.

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 de manière indirecte, il est vrai, 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 formellement 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 ce qui suit :

En ce qui concerne la notion de « véhicule motorisé », il renvoie aux observations exprimées à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue.

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 de manière formelle à l'article 6, 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.

Le Conseil d'État voudrait enfin relever que la disposition utilise la notion de « perturbation significative de la quiétude » de la faune. Il renvoie dans ce contexte aux observations à l'endroit de l'article 9.

Au regard de ces critiques, la Commission décide de supprimer l'article 6. Les dispositions de l'article 6 ont été reprises à l'article 3, paragraphe 2, tel qu'amendé, qui réglera dorénavant à lui seul la circulation en forêt. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 7

L'article 7 concerne la protection des forêts contre les agents biotiques et abiotiques et en cas de catastrophe naturelle ou induite par l'homme. 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, etc.

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, paragraphe 2, de la loi en projet, et figurer de manière explicite au corps même de l'article. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à l'article 1^{er}, point 3^o, du projet de loi portant modification de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui vise à ajouter un point 33^o à l'article 3 de cette dernière loi, en vue de définir les termes « facteurs abiotiques » comme « ensemble de facteurs physico-chimiques d'un écosystème ayant une influence sur l'ensemble des êtres vivants qui occupent un biotope donné ».

Dans la lutte contre les « agents biotiques et abiotiques », le ministre se voit conférer le pouvoir d'autoriser, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, 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.

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, comme cela a été explicité plus haut. Devant cette possibilité de lecture, le Conseil d'État est amené à s'opposer de manière formelle à l'article sous revue. Par ailleurs, l'intervention du ministre est subordonnée à l'existence de circonstances exceptionnelles dont la nature n'est pas autrement précisée. Est-ce que le ministre décide discrétionnairement, et selon quels critères, si les conditions de son intervention sont réunies avant de prendre les mesures qu'il juge utiles ? Est-ce que les mesures ministérielles visées ont un caractère exclusivement préventif (« en vue de protéger les écosystèmes forestiers »), ce qui signifierait que les mesures urgentes qui s'imposent en cas de sinistre avéré ne sont pas soumises à autorisation ?

Au regard de l'opposition formelle du Conseil d'État, l'article 7 est supprimé. Le cas d'espèce visé sera dorénavant couvert par l'article 13 nouveau (article 23 initial). Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 8 initial (nouvel article 5)

L'article 8 vise à protéger les forêts contre le feu en réglementant l'utilisation du feu en forêt et en autorisant les agents de l'administration à interdire son utilisation en cas d'urgence ou de nécessité, telles que les situations de sécheresse ou la protection ponctuelle d'espèces naturelles en danger. 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 ou 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 la judicieuse 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 du 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 l'article 8, paragraphe 3, sous revue.

En ce qui concerne la notion « agent de l'administration », le Conseil d'État renvoie à ses observations au sujet de cette notion à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2.

Au vu des commentaires du Conseil d'État à l'égard de la possibilité pour les ayants droit de porter et d'allumer du feu en forêt, il a été décidé de les omettre. Les paragraphes 2 et 3 ont été supprimés, au vu des remarques afférentes de la Haute Corporation.

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

Suite aux remarques de la Haute Corporation, la Commission décide d'amender l'article 5 en le complétant par les mots suivants « ou aux personnes dûment autorisées par le propriétaire. ». Ainsi, le propriétaire peut accorder à toute personne de son choix le droit d'allumer du feu. Il a été jugé utile de préciser qu'il ne s'agit pas d'une autorisation ministérielle mais de l'accord du propriétaire.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à cet égard.

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.

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 sous revue 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 sous revue 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 sous avis 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'opposer formellement au dispositif sous avis.

Pour ce qui concerne, par ailleurs, l'ajout des mots « en battue » à ceux d'« activités de chasse », qui sont susceptibles de constituer un motif légitime, cette précision paraît superflue, dans la mesure où la « simple » chasse constitue déjà un acte de nature à perturber la quiétude.

Finalement, la disposition sous revue fait intervenir la notion des « activités de loisir autorisées par le ministre », sans toutefois indiquer de critères auxquels ces activités doivent correspondre pour être autorisables. Le Conseil d'État comprend que l'autorisation des activités de loisir ne peut pas être générale et impersonnelle, c'est-à-dire de nature réglementaire. Les autorisations doivent donc être accordées de cas en cas. Pour bien faire ressortir le caractère individuel des autorisations, le texte sous revue pourrait se référer utilement aux « activités de loisir autorisées par le ministre dans des cas particuliers ».

Au regard de l'opposition formelle et des critiques du Conseil d'État à l'égard de la notion de « quiétude », la Commission décide de supprimer cet article. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 10 initial (nouvel article 6)

L'article sous rubrique régit le prélèvement par des tiers de « produits de la forêt », c'est-à-dire les fruits, les semences, les champignons, le feuillage, les branchages et autres éléments naturellement produits en forêt. Cette disposition vise à la fois à protéger le milieu naturel et à ne pas priver le propriétaire de ses propres produits.

Le Conseil d'État renvoie aux observations et à l'opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2, point 14, en ce qui concerne la notion de « produits de la forêt ».

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.

À la lecture des remarques du Conseil d'État, la Commission décide d'amender le nouvel article 6 : le 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

La Commission décide cependant d'amender une nouvelle fois l'article 6. En effet, suite aux nombreuses interrogations des parties prenantes quant aux éventuels chevauchements entre l'article 6 du projet de loi et l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, l'amendement précise que les espèces particulièrement protégées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature ne peuvent pas être récoltées.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de ce nouvel amendement.

Article 11 initial

L'article 11 interdit la détérioration et l'enlèvement par des tiers des arbres en forêt sans autorisation du propriétaire.

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 sous avis. Il est par ailleurs à se demander 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 de la Haute Corporation à l'égard de cet article, la Commission décide de le supprimer. Les articles 535 et 537 du Code pénal sont suffisants pour régler la problématique de la détérioration des arbres. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 12 initial (nouvel article 7)

Cet article 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 ». Il introduit aussi une option au propriétaire de déroger en partie à une gestion traditionnelle basée sur l'entretien des peuplements et la récolte des arbres pour constituer des peuplements en évolution libre pour des raisons écologiques, c'est-à-dire des peuplements qu'on laisse évoluer naturellement sans récolter le bois.

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 supprimer ce dispositif.

Au vu des commentaires quant aux différentes lectures possibles et de l'opposition formelle subséquente du Conseil d'État, la Commission décide 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 13 initial

L'article sous rubrique 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.

La disposition donne lieu aux observations et aux questions suivantes de la part du Conseil d'État :

- 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 du commentaire 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? Dans le commentaire de l'article, les auteurs visent « un contenu minimum du plan de gestion », ce qui ne ressort toutefois pas clairement du dispositif.
- 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 encore 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.

À la lecture de ces critiques, la Commission décide d'amender cet article 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que l'article sous rubrique précise désormais, au paragraphe 1^{er}, que le document à produire par le propriétaire forestier doit avoir « une validité de dix ans » et prévoit, à son paragraphe 2, l'inopposabilité du document à l'acquéreur d'une propriété forestière, ce qui répond en partie aux critiques formulées par le Conseil d'État. Les auteurs n'ont pas répondu à la critique du Conseil d'État relative au défaut de précision de la périodicité de l'obligation de produire un tel document. La périodicité de cette obligation ne résulte toutefois pas nécessairement de la validité du document.

Par ailleurs, si l'article 38, paragraphe 2, tel qu'amendé, prévoit que « les propriétaires disposent d'un an à partir de l'entrée en vigueur pour le document de planification », la disposition reste muette par rapport au délai dans lequel le propriétaire doit « produire un document de planification forestière » après l'expiration de ce régime transitoire. La question du délai se pose notamment lors de l'acquisition d'une forêt, en ce que le nouveau propriétaire devra également produire le document de planification.

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

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

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

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

Suite aux remarques des parties prenantes et à la proposition du groupe parlementaire CSV, la Commission décide de supprimer l'article sous rubrique et, partant, de supprimer l'obligation pour les propriétaires forestiers possédant plus de 20 hectares d'établir un document de planification forestière périodique. Il est rappelé que cette obligation figure à l'article 5 du règlement grand-ducal du 3 mars 2022 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers dont le paragraphe 1^{er} dispose que : « (1) *Les propriétaires possédant plus de 20 hectares de forêts et qui désirent profiter des régimes d'aide du présent règlement, doivent remettre à l'administration un document en vigueur sur la planification forestière, couvrant l'ensemble de leur propriété forestière et validé par l'administration en ce qui concerne sa conformité au paragraphe 2 du présent article.* »

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 14 initial (nouvel article 8)

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 moyennant autorisation ministérielle pour des coupes d'envergure supérieure et des dispositions en cas de débardage en forte pente. L'application de cet article doit permettre une exploitation raisonnée et régulière de la forêt tout en évitant des coupes excessives nuisibles à l'écosystème forestier.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'articulation de l'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 », au choix des auteurs.

La Commission décide d'amender les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous rubrique afin de tenir 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 amendement 33 portant insertion d'un nouvel article 36 dans le projet de loi), il a pour objet de lever son opposition formelle. L'expression « volume bois fort » a été remplacée par « surface terrière », car elle est plus aisée à appréhender.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle quant au nouveau libellé des paragraphes 1^{er} et 2.

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

Au paragraphe 2, la Commission décide donc d'ajouter les mots « du peuplement forestier » après les mots « surface terrière ». En effet, la terminologie doit être adaptée pour tenir compte des remarques du Conseil d'État et éviter d'éventuelles confusions. Le texte du projet de loi est adapté aussi à l'article 2, point 13°, lettre a) ainsi qu'à l'article 2, point 20°.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État note que l'ajout des termes « du peuplement forestier » après les termes « surface terrière » s'aligne désormais sur la définition de « surface terrière du peuplement forestier » retenue à l'article 2, ce qui lui permet de lever son opposition formelle formulée à l'encontre du paragraphe 2.

Article 15 initial (nouvel article 9)

Cet article définit les obligations du propriétaire forestier en matière de régénération de la forêt, à savoir l'ensemble des processus visant la reconstitution du couvert de la forêt suite à la coupe d'arbres.

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

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État 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 attire l'attention des auteurs sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 juin 2018. Par cet arrêt, la Cour a déclaré contraire à l'article 14 de la Constitution la disposition de la première phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 17 de la loi du 19 janvier 2004 relative à la protection de la nature. Pour la Cour, « l'absence de définition du terme « biotope » au niveau de la loi laisse ouverte la porte à nombre d'interprétations portant notamment sur les caractéristiques requises par la loi dans le chef de pareil lieu de vie et les espèces animales ou végétales y trouvant leur cadre de vie ». L'absence de définition de la notion de « biotope » dans la loi en projet ne répond pas à la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes suffisamment clairs et précis, et est dès lors 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}, sous revue, pour être contraire à l'article 14 de la Constitution et pour manquer aux exigences du principe de sécurité juridique.

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 sous revue 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'opposer de manière formelle à la disposition sous revue.

La Commission décide d'amender cet article : le nouveau libellé permet de résoudre les incohérences avec l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le délai de régénération est fixé à trois ans. Le nouveau paragraphe 2 prévoit les trois cas dans lesquels le propriétaire est exempt de son obligation de régénération (régénération naturelle, création de biotopes et éclaircie des jeunes peuplements). Le nouveau paragraphe 5 crée une base légale suffisante pour le futur fichier écologique des essences. Un règlement grand-ducal établira la méthodologie et déterminera 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note ce qui suit :

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

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

La Commission décide d'amender l'article sous rubrique pour tenir compte des remarques formulées par le Conseil d'État et lever l'opposition formelle. Il ne revient plus au ministre d'établir le fichier écologique des essences.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever l'opposition formelle.

Article 16 initial

L'article 16 régit l'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.

En renvoyant aux observations formulées à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2, le Conseil d'État demande que la notion de voirie forestière soit définie.

L'alinéa 1^{er} 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 est à se demander 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.

La disposition sous revue 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 est encore à soulever 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.

Aux termes de l'alinéa 2, 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, d'après la disposition sous revue, 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 à l'alinéa 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.

La Commission décide de supprimer l'article 16 initial.

Article 17 initial (nouvel article 10)

Cet article régit certaines pratiques de gestion qui sont préjudiciables au milieu forestier et à ses fonctions. Il s'agit, d'une part, de pratiques anciennes quasiment disparues (pâturage, essartement, drainage) mais qui pourraient ressurgir et, d'autre part, de pratiques encore largement répandues actuellement. L'ensemble de ces dispositions permettent de protéger efficacement l'écosystème forestier à long terme tout en garantissant une gestion forestière durable.

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, en l'occurrence au ministre, 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 sous examen, 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, il est renvoyé 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.

La Commission décide d'amender cet article. 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°.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 18 initial

L'article sous rubrique sert de base légale à un règlement grand-ducal qui 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, du projet de loi 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 revue 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 revue pour insécurité juridique et non-respect du principe de la spécification de l'incrimination.

En plus, l'article sous examen 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 examen pour ne pas être conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

La Commission décide de supprimer l'article 18 du projet de loi initial. De ce fait, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 19 initial (nouvel article 11)

L'article 19 traite du respect du voisinage.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes :

Le paragraphe 1^{er} 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 et omissions. Ainsi, le texte fait-il intervenir la notion des « usages des lieux », notion qui se trouvait également dans les dispositions originaires du Code civil, mais qui a été abandonnée par la loi du 29 juillet 1993 portant modification des articles 671 et 672 du Code civil et introduction d'un article 672-1 au même code. Mais, il ne traite ni des arbres mitoyens, ni du remplacement des arbres qui meurent et qui étaient plantés à une distance inférieure à la distance légale, ni de la coupe des branches, racines, ronces et brindilles qui avancent sur le terrain voisin. Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité d'un régime dérogatoire au droit commun et propose de supprimer le paragraphe sous revue.

Quant au paragraphe 2, il prévoit plus particulièrement 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 en projet 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, les règles de représentation légale des indivisaires par l'un d'eux, prévues aux articles 815-2 et 815-3 du Code civil, ne couvrant pas ce cas de figure. Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe sous revue.

La Commission décide de supprimer le paragraphe 1^{er} mais de maintenir le paragraphe 2.

Articles 20 et 21 initiaux

L'article 20 énonce les principes à appliquer pour la prévention et la réparation des dégâts aux forêts résultant notamment des catastrophes naturelles. L'article 21 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.

Le Conseil d'État propose de supprimer ces articles car ils sont sans apport normatif. La Commission fait sienne cette proposition.

Article 22 initial

L'article 22 introduit des mesures visant à assurer l'équilibre entre le gibier et la forêt.

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. Aussi le Conseil d'État doit-il s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article. Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de le supprimer, car il est sans apport normatif.

La Commission décide de supprimer l'article sous rubrique. En effet, au regard de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard du premier paragraphe et de son commentaire relatif au deuxième paragraphe, il est proposé de supprimer l'article 22 initial, alors qu'il ne revient pas à la future loi sur les forêts de régler la gestion cynégétique.

Dans son avis complémentaire, le Conseil État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 23 initial

Cet article introduit de nouvelles mesures pour faire face à des situations de catastrophe forestière, telles que des invasions massives de parasites, la détérioration de la forêt par une tempête, ou des feux de forêt de grande envergure.

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que, 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, comme le prévoit la disposition en projet sous revue. 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 des considérations qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue. 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.

Quant au paragraphe 3 qui 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.

Afin de donner suite aux remarques du Conseil d'État, la Commission amende l'article sous rubrique en tenant compte de ses commentaires.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État maintient son opposition formelle à l'égard de la première phrase du nouvel article 13, paragraphe 1^{er}, et il demande de la supprimer. Pour ce qui est de la deuxième phrase, le Conseil d'État rappelle que d'après l'arrêt récent n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que, dans les matières réservées à la loi, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. » Il appartient dès lors à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire prévues à l'article 13, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Or, l'article 13, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, ne répond pas à ces exigences. Le Conseil d'État demande en outre, sous peine d'opposition formelle, de préciser l'article 13, paragraphe 1^{er}, au regard de l'encadrement des mesures envisagées, de la durée de leur validité, ainsi que de la définition de « catastrophe forestière ».

À la lecture de ces critiques, la Commission décide de supprimer l'article sous rubrique. En effet, il est pratiquement impossible de se projeter à l'avenir dans une situation de catastrophe forestière et de définir ex ante avec suffisance et conformément à l'article, au niveau de la loi, l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire prévues à cet article.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 24 initial

Cet article demande au ministre de mettre en place les instruments nécessaires pour encourager la constitution de groupements de gestion forestière pour les forêts privées afin de contrecarrer l'extrême fragmentation des propriétés forestières privées.

L'article sous revue étant une déclaration d'intention sans réelle valeur normative, le Conseil d'État propose de le supprimer. Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la portée de l'expression d'« instruments nécessaires » qui ne fait pas l'objet d'une précision quelconque. Ce défaut de précision risque d'engendrer une insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous revue. Enfin, le Conseil d'État souhaite rappeler que l'édiction de mesures générales et impersonnelles relève du pouvoir réglementaire du Grand-Duc, en vertu des articles 36 et 76, alinéa 2, de la Constitution. L'article 24, en ce qu'il permet au ministre de mettre en place les instruments nécessaires pour encourager la constitution de groupements forestiers, peut être lu comme octroyant au ministre le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles. Le Conseil d'État doit dès lors encore s'opposer formellement à l'article sous revue.

La Commission décide de supprimer cet article.

Article 25 initial

L'article sous rubrique définit les missions du ministre en termes de formation professionnelle et de vulgarisation en matière de forêts.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification concrète des termes « surveiller », « coordonner » et « encourager », d'autant plus qu'aux termes du chapitre 7, numéro 8, de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, la formation professionnelle relève du « Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ». Pour soutenir la « vulgarisation » (de quoi?) à l'intention des propriétaires de forêts, le ministre n'a pas besoin de mandat légal. Étant donné, d'une part, l'imprécision terminologique et, d'autre part, l'incohérence par rapport à l'arrêté grand-ducal précité du 28 mai 2019, qui est équipollent à une loi, le Conseil d'État estime que l'article ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique et en demande la suppression sous peine d'opposition formelle.

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 26 initial

L'article 26 définit les missions du ministre en matière de recherche forestière.

Le Conseil d'État constate que cet article ne prévoit pas les critères selon lesquels de telles aides 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.

La Commission décide de supprimer cet article et d'intégrer le subventionnement de la recherche dans le deuxième paragraphe du nouvel article 15. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 27 initial (nouvel article 12)

L'article sous rubrique attribue la mission d'inventaire forestier national à l'Administration de la nature et des forêts et spécifie les modalités et les interactions avec les acteurs et le Conseil supérieur des forêts.

Le Conseil d'État note ce qui suit :

- Au paragraphe 1^{er}, la formulation « inventaire forestier national ou d'autres relevés périodiques » est vague au point de pouvoir donner lieu à des interprétations divergentes. Étant donné les obligations que le paragraphe 2 impose aux administrés aux fins d'établir les documents prévus par le paragraphe sous revue, sous peine de se voir infliger une amende administrative, le Conseil d'État estime qu'il est indispensable, pour des raisons de sécurité juridique, de définir avec précision ce qu'il faut entendre par « inventaire forestier national » et par « autres relevés périodiques sur les

forêts, leurs fonctions, services et produits, ainsi que sur l'utilisation du bois et les entreprises forestières ».

- Le paragraphe 2 impose aux propriétaires forestiers et aux « organes responsables des entreprises forestières et de l'industrie du bois », de fournir aux autorités les renseignements nécessaires et, au besoin, de tolérer des enquêtes. Le texte ne spécifie pas les « autorités » pouvant exiger les « renseignements nécessaires ». Le texte ne spécifie pas quels renseignements ni même quel genre de renseignements peuvent être réclamés, sauf qu'ils doivent être « nécessaires ». Il ne détermine pas non plus à quelles conditions ces renseignements doivent satisfaire pour être qualifiés de « nécessaires », ni n'indique la finalité pour laquelle les données en question sont recueillies, étant donné qu'une définition de l'inventaire fait également défaut. Est-ce qu'il y a, parmi les renseignements sollicités, des données à caractère personnel ? Dans l'affirmative, le traitement de ces données devrait se conformer aux règles du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Le texte sous revue astreint, en plus, les personnes concernées à « tolérer » des « enquêtes », sans qu'il n'en précise ni la nature, ni la finalité, ni les autorités investies des pouvoirs d'enquête, ni la nature des pouvoirs d'enquête, ni les conditions dans lesquelles les enquêtes sont menées. Il n'est pas clair non plus ce qu'il faut entendre par « organes responsables » d'une entreprise. Le texte sous revue ne règle pas non plus le droit d'accès aux forêts en faveur des agents de l'administration ou autres personnes chargées de l'établissement des documents dont question au paragraphe 1^{er}.

Les insuffisances du texte, mises en exergue par les considérations qui précèdent, amènent le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'article sous revue pour ne pas satisfaire aux exigences de la sécurité juridique.

La Commission décide d'amender cet article comme suit : le paragraphe 1^{er} ne vise désormais plus que le seul inventaire forestier national, qui a d'ailleurs été défini au niveau de l'article 2. Le paragraphe 2 est supprimé suite à l'opposition formelle de la Haute Corporation et les droits d'accès spécifiques sont réglés au nouvel article 33 du projet de loi.

Le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 28 initial

L'article 28 demande à l'administration d'informer les autorités et le public sur les forêts, son économie et l'industrie du bois.

Le Conseil d'État estime que, vu que l'article est sans apport normatif, il convient de le supprimer.

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 29 initial (nouvel article 13)

L'article 29 fournit une base légale pour permettre au Gouvernement d'accorder des subventions d'encouragement dans l'intérêt de l'amélioration, de la protection et de la gestion durable des forêts dans les domaines spécifiés.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État rappelle que la mise en œuvre des aides prévues tout comme les contraintes y liées doivent respecter les exigences des articles 99 et 103 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi. En vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut 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. En abandonnant, sans autre précision, au règlement grand-ducal la fixation des montants, la détermination des mesures d'exécution et des procédures d'allocation ainsi que du cercle des bénéficiaires, la disposition ne satisfait pas aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, en vue de servir de base légale à un règlement grand-ducal dans une matière réservée à la loi. Aussi le Conseil d'État doit-il s'opposer formellement au paragraphe 2 de l'article sous revue.

La Commission décide d'amender cet article afin de tenir compte des observations du Conseil d'État. Le nouveau libellé établit un cadre conforme à l'article 32 de la Constitution en fixant les montants,

la détermination des mesures d'exécution et des procédures d'allocation, ainsi que le cercle des bénéficiaires.

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

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

Au paragraphe 4, l'alinéa 4 dispose que « le règlement grand-ducal peut déterminer également les sanctions en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion ». Le Conseil d'État s'interroge d'abord sur la terminologie employée. Quant au « remboursement » d'une subvention, il ne s'agit en effet pas d'une sanction, dans la mesure où une aide perçue en trop ou indûment touchée doit être restituée. Le bénéficiaire perdra encore naturellement le bénéfice de l'aide et le législateur peut d'ailleurs prévoir une augmentation du montant à restituer par les intérêts légaux.

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

Ensuite, quant à l'exclusion du bénéfice d'une subvention, le Conseil d'État a récemment rappelé, dans son avis du 23 mars 2021 sur le projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier, qu'une telle exclusion constitue « clairement [...] une sanction relevant de l'article 14 de la Constitution. Une telle sanction ne saurait en aucun cas être instituée par le biais d'un règlement. » En rappelant l'arrêt no 166/21 précité du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 4, alinéa 4, de l'article sous rubrique, en ce que cette disposition contrevient aux articles 14 et 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il suggère aux auteurs de s'inspirer des articles 7 et 8 de la loi du 1^{er} août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

La Commission décide donc d'amender une nouvelle fois l'article sous rubrique afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État, en s'inspirant de l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 13, paragraphe 4

Article 30 initial (nouvel article 14)

L'article 30 institue un nouvel organe de consultance, appelé « Conseil supérieur des forêts » et définit sa composition et son organisation.

Le Conseil d'État note que l'article ne contient pas de base légale permettant de verser des indemnités aux membres du Conseil supérieur des forêts. Si les auteurs prévoient le versement d'indemnités, la création d'une base légale adéquate est indispensable.

Article 31 initial (nouvel article 15)

L'article 31 définit les missions du Conseil supérieur des forêts.

Si le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de cet article, la Commission décide de l'amender et de remplacer, au paragraphe 2, point 4^o les mots « le programme forestier national » par les mots « une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des

forêts, de leurs fonctions, services et produits ». Cet amendement s'impose suite à la suppression du programme forestier national.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de cet amendement.

Article 32 initial (nouvel article 16)

L'article 32 traite du défrichement des forêts publiques.

Le Conseil d'État note que le défrichement en forêt publique ne répond pas aux règles de la coupe rase, prévues à l'article 13 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il peut s'en accommoder en retenant que la coupe rase et le défrichement poursuivent une finalité bien différente, tout défrichement pouvant se faire notamment moyennant une coupe rase qui, elle, n'est pas systématiquement exécutée dans le cadre d'un défrichement.

Au paragraphe 1^{er}, la Commission décide de remplacer le terme « jusque » par le terme « jusqu'à », afin de corriger une erreur qui s'est glissée dans le projet de loi et qui a été soulevée par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire au niveau de ses observations relatives au texte coordonné.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet aucune observation à l'endroit de cet amendement.

Article 33 initial (nouvel article 17)

Cet article énumère et précise une série de mesures spécialement conçues pour favoriser la biodiversité dans les forêts publiques. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La Commission amende cet article : au paragraphe 2, les mots « au moins » sont supprimés car superfétatoires et au paragraphe 3, point 2^o, les mots « d'intérêt biologique » sont remplacés par le mot « biotopes ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que le terme « biotope » n'étant pas défini dans le projet de loi, il convient de le préciser par un renvoi à la loi précitée du 18 juillet 2018. La Commission fait sienne cette proposition. Elle adopte en outre un nouvel amendement afin de supprimer le paragraphe 1^{er} et la possibilité du ministre de délimiter des réserves forestières. Cette possibilité supplémentaire s'avère superflue au vu des autres zones de protection qui peuvent également concerner des forêts publiques et étant donné qu'aucune mesure spéciale n'est liée à cette désignation. Par ailleurs, la terminologie est adaptée pour augmenter la sécurité juridique en ajoutant un renvoi à la loi précitée du 18 juillet 2018. Par ailleurs, le terme « conservation » est remplacé par celui de « préservation » déjà utilisé au niveau de l'article 13, point 11^o du même projet de loi. Bien que « conservation » et « préservation » soient des quasi-synonymes, le terme « préservation » est utilisé pour désigner des actions temporaires et/ou ponctuelles dans des habitats ou une omission pour permettre le maintien de petits éléments naturels dans des habitats plus grands, tandis que le terme « conservation » désigne une gestion plus active de la nature, voire de plus longue durée. Pour finir, de nouveaux champs d'intervention sont ajoutés.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet pas d'observation.

Article 34 initial (nouvel article 18)

L'article 34 définit les attributions et le champ d'application de la gestion des forêts publiques.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend que l'expression selon laquelle les forêts publiques sont gérées par l'administration « au gré » des propriétaires forestiers signifie que l'administration gère les forêts en respectant la volonté, voire les instructions des propriétaires. D'après cette lecture, l'autonomie de gestion de leur patrimoine, accordée aux communes par l'article 107 de la Constitution, est préservée.

Article 35 initial (nouvel article 19)

Cet article détermine les principes de base de la gestion des forêts publiques, c'est-à-dire les principes de base que l'administration doit appliquer pour gérer ces forêts.

Le Conseil d'État note que cet article constitue une redite partielle et non littérale de l'article 12 initial (nouvel article 7) qui, lui, énonce les principes de gestion des forêts, c'est-à-dire de toutes les

forêts. Le Conseil d'État demande une mise en cohérence des deux articles en ce qui concerne les principes applicables.

La Commission décide donc d'amender le paragraphe 1^{er} de l'article et de remplacer le bout de phrase « La gestion des forêts publiques se base sur les principes d'une gestion forestière durable » par le bout de phrase « Les forêts publiques doivent être gérées selon les règles de l'art, les principes d'une gestion forestière durable », aux fins d'une meilleure cohérence avec le nouvel article 7 du projet de loi (« Principes de gestion des forêts »), telle que demandée par le Conseil d'État.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet aucune observation à l'endroit de cet amendement.

Article 36 initial (nouvel article 20)

Cet article définit les modalités de planification de la gestion des forêts publiques. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La Commission décide d'amender cet article et de remplacer le paragraphe 1^{er}. Cette adaptation du paragraphe fait suite à la suppression de l'article 8. Le Conseil d'État n'émet aucune remarque particulière à cet égard.

Article 37 initial (nouvel article 21)

Cet article précise les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques.

Le Conseil d'État demande la suppression du paragraphe 1^{er} de l'article puisqu'il n'a pas de contenu normatif.

L'intitulé de l'article étant dénué de valeur normative, le Conseil d'État demande d'explicitement viser, au paragraphe 2, « Tous les travaux dans les forêts publiques ».

Le paragraphe 5 de l'article autorise le Gouvernement à « organiser un régime d'agrément des entrepreneurs de travaux forestiers », un règlement grand-ducal définissant les procédures, les règles et les conditions de l'agrément. Le « régime d'agrément » constitue, aux yeux du Conseil d'État, une restriction à la liberté d'industrie et du commerce qui est garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Il en résulte que le règlement grand-ducal prévu par la disposition sous revue est appelé à intervenir dans une matière dite réservée et doit par conséquent disposer, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, d'une base légale qui fixe l'objectif des mesures d'exécution ainsi que les conditions auxquelles elles sont soumises, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 5. Par ailleurs, en chargeant le « Gouvernement » d'organiser un régime d'agrément, la disposition lui confère le pouvoir de prendre des mesures générales et impersonnelles qui revêtent un caractère réglementaire. Or, il est rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement, pris individuellement ou dans leur ensemble lorsqu'ils forment le Gouvernement en conseil, d'un pouvoir réglementaire. Qui plus est, le pouvoir réglementaire ministériel étant fondé sur l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État souligne que, dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, le recours à cette disposition constitutionnelle est exclu. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement à la disposition sous revue.

La Commission décide de supprimer le paragraphe 5 de l'article au regard des oppositions formelles de la Haute Corporation relatives à l'agrément des personnes autorisées à faire des travaux. La suppression du paragraphe 5 de l'article permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Article 38 initial (nouvel article 22)

L'article sous rubrique définit les modalités d'exploitation et de vente des bois coupés dans les forêts publiques.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de l'expression « au gré des propriétaires ». Au regard des incertitudes découlant de la formule utilisée, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce libellé qui ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

La Commission remplace le paragraphe 2 afin de tenir compte de la remarque de la Haute Corporation.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 22, paragraphe 2.

Insertion d'un nouvel article 23

Par amendement du 24 mai 2023, la Commission insère un nouvel article 23 relatif aux frais de gestion et de surveillance des forêts publiques.

Cet amendement fait suite à l'avis du Conseil d'État du 16 mai 2023 sur le projet de loi portant réorganisation de l'Administration de la nature et des forêts (doc. parl. n°8123). En effet, selon la Haute Corporation, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence et lisibilité des textes normatifs, il est indiqué d'insérer cette disposition relative aux frais de gestion et surveillance des forêts publiques dans le présent projet de loi.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet aucune observation à l'endroit de cet amendement.

Articles 39 et 40 initiaux (nouvel article 24)

L'article 39 initial érige certains comportements, qui sont contraires à des dispositions du projet de loi, en infractions de police, tandis que l'article 40 initial prévoit des peines plus sévères se justifiant en raison de l'augmentation de l'importance de la protection de l'environnement naturel.

Le Conseil d'État recommande de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

Pour ce qui est de l'article 39 initial, points 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 et 16 et pour ce qui est de l'article 40 initial, points 1, 4 et 7, le Conseil d'État rappelle les oppositions formelles formulées à l'égard de ces dispositions. Il est amené à s'opposer formellement à ces points dans leur libellé actuel, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

En ce qui concerne le point 5 de l'article 40 initial, il est à noter que l'article 17, paragraphe 3, auquel la disposition se réfère, interdit le drainage en forêt, de même que son entretien. Or, selon le point 5, seul le drainage est punissable. Le Conseil d'État demande d'étendre le comportement punissable à l'entretien du drainage.

La Commission décide de fusionner les articles 39 et 40 du projet de loi initial en un seul article (le paragraphe 1^{er} du nouvel reprend l'ancien article 39 et le paragraphe 2 reprend l'ancien article 40). Les sanctions ont été augmentées afin de tenir compte des critiques formulées par l'OCDE et le Conseil de l'Union européenne. Dans le cadre de leurs évaluations respectives, ils ont soulevé que le niveau des sanctions pénales devait permettre le recours aux techniques d'enquêtes spéciales, essentielles dans la lutte contre la criminalité environnementale. Dans ce cadre, il a été recommandé au Grand-Duché de renforcer les systèmes de sanctions liées aux infractions environnementales, en ce qui concerne les sanctions pénales maximales ainsi que le niveau maximal des montants à payer en cas d'avertissements taxés et de sanctions administratives, ces sanctions étant actuellement estimées trop faibles et par conséquent pas assez dissuasives.

Les comportements fautifs ont été davantage précisés afin de se conformer aux exigences de l'article 14 de la Constitution.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État émet les remarques suivantes quant au paragraphe 1^{er} :

- Quant au plafond de 1 000 euros de la fourchette, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 26 du Code pénal, les amendes contraventionnelles, étant des peines de police, donnent au juge de police la possibilité de prononcer une amende de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, à moins que la loi n'en dispose autrement. En revanche, les amendes correctionnelles, dont le montant minimal est de 251 euros, ne peuvent être prononcées que par un tribunal correctionnel dans le contexte d'un délit. Si les auteurs entendaient prévoir des contraventions, il faudrait formuler le libellé du paragraphe 1^{er} de la façon suivante : « Sont punis d'une amende de 24 euros à 1 000 euros, les contraventions suivantes : [...] ».
- Les points 1^o à 5^o, 7^o et 16^o de l'ancien article 39 sont supprimés, ce qui permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle à leur égard.
- Le paragraphe 1^{er}, point 1^o, reprend l'ancien article 39, point 6, relatif à l'infraction de porter ou allumer du feu en forêt, une action interdite au public en vertu de l'article 5 de la loi en projet tel qu'amendé. Le paragraphe 3 de l'article 8 initial, devenu l'article 5, étant supprimé, l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard de l'ancien point 6^o peut être levée.

- Dans ce contexte, le Conseil d'État note que les auteurs suppriment l'article 39, point 13°, qui érigait en infraction l'essartement à feu courant, une pratique de gestion interdite par l'ancien article 17, point 2°. Alors que cette pratique de gestion est définie à l'article 2, point 6°, et reste interdite en vertu de l'article 11, point 2°, de la loi en projet tel qu'amendé, elle ne sera désormais plus sanctionnée en vertu de la loi en projet.
- Au paragraphe 1^{er}, point 2°, les auteurs reprennent l'ancien article 39, point 8°, relatif à l'infraction d'enlever des produits de la forêt en violation de l'article 10 initial, devenu l'article 6 du projet de loi. L'opposition formelle à l'égard de l'article 6 étant levée, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle relative au point 2°.
- Le nouveau point 3° (ancien point 9) renvoie au nouvel article 9, paragraphe 1^{er}, pour sanctionner celui qui procède à une « coupe d'arbres sans notification ». L'opposition formelle ayant été levée relative à l'article 9, elle peut également être levée relative au point 3°.
- Au nouveau point 5°, les auteurs reprennent l'ancien article 39, point 11°, relatif à l'utilisation des plants et semences en violation de l'ancien article 15, paragraphe 3, devenu l'article 10, paragraphe 5, du projet de loi tel qu'amendé. Étant donné que le Conseil d'État maintient son opposition formelle relative à ce dernier article, il est amené à maintenir également son opposition formelle relative au point 5°.
- Le nouveau point 6° (ancien point 12) renvoie au nouvel article 11, point 1°, pour sanctionner le « pâturage ou toute autre forme d'élevage de bétail en forêt ». L'autorisation dérogatoire du ministre ayant été supprimée à l'article 11, point 1°, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard du point 6°.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes quant au paragraphe 2 :

- Le plafond de la fourchette de peine d'emprisonnement est sensiblement relevé de six mois à trois ans, tandis que la fourchette d'amende de 251 à 750 000 euros est maintenue. Le Conseil d'État rappelle que ces fourchettes s'appliquent à toute une série d'infractions de gravité différente. Ainsi, la violation de l'interdiction d'utiliser du matériel forestier de reproduction génétiquement modifié ou le dessouchage, d'une part, et le simple dépassement du délai imparti pour procéder à la régénération d'un peuplement forestier, d'autre part, peuvent se trouver sanctionnés de la même manière à hauteur de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 750 000 euros. Le Conseil d'État se doit de rendre attentif au récent arrêt de la Cour constitutionnelle, qui reconnaît comme principe général de droit à valeur constitutionnelle le principe de proportionnalité. En l'espèce, il convient de noter que les infractions énumérées revêtent une gravité différente à tel point que l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme proportionnée par rapport aux infractions de moindre gravité. De ce fait, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.
- Le paragraphe 2, point 1°, reprend l'ancien article 40, point 1°, relatif à l'infraction de procéder à une coupe en violation de l'ancien article 14, paragraphes 2 à 5, dont le paragraphe 2 avait fait l'objet d'une opposition formelle en raison d'une incohérence par rapport à l'article 13, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Ce paragraphe 3 de l'article 13 étant supprimé par l'amendement 33 et l'opposition formelle à l'encontre de l'article 9, paragraphe 2, ayant été levée à cet égard, l'opposition formelle par rapport au point 1° peut également être levée. Or, le Conseil d'État rappelle son opposition formelle à l'égard de l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi tel qu'amendé, en raison de l'emploi des termes « une surface terrière » qui se distingue de l'expression définie à l'article 2, point 22°. Il est dès lors amené à s'opposer formellement au point 1° sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.
- Au point 2°, les auteurs reprennent l'ancien article 40, point 4°, ayant pour objet de sanctionner les comportements contraires à l'ancien article 15, paragraphe 1^{er}, devenu l'article 10, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État ayant levé son opposition formelle à l'égard de cet article 10, paragraphe 1^{er}, il est en mesure de lever son opposition formelle relative au point 2°. Le Conseil d'État demande pourtant, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, que le libellé du paragraphe 2, point 2°, soit aligné sur celui de l'article 10, paragraphe 1^{er}. En effet, les termes « en vue de la reconstitution » faisant défaut au point 2°, celui-ci laisse penser que l'infraction consiste à ne pas procéder à la régénération « du peuplement forestier [ou] de peuplements forestiers

équivalents », alors que l'article 10, paragraphe 1^{er}, vise « la régénération [...] du peuplement forestier, [...] en vue de la reconstitution de peuplements forestiers équivalents ».

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

La Commission décide d'amender une nouvelle fois l'article sous rubrique afin de tenir compte des remarques formulées par le Conseil d'État.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État note ce qui suit :

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, les auteurs entendent ajouter les termes « paragraphe 1^{er} », afin de préciser la référence à l'article 6. Or, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que cette précision n'est pas de mise, en ce que l'article 6 est composé d'un seul paragraphe.

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle, suite à la suppression de l'article 9 (ancien article 10), paragraphe 5, phrase 2.

Un nouveau paragraphe 2 est inséré et prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et une amende de 251 euros à 150 000 euros ou une de ces peines seulement pour les deux infractions prévues aux points 1° et 2°.

Au paragraphe 2, point 1°, est transféré le dispositif de l'article 23, paragraphe 3, point 2°, relatif à la sanction de celui qui ne procède pas à la régénération. Les auteurs alignent le libellé de ce dispositif à celui de l'article 10, paragraphe 1^{er}, en insérant les termes « en vue de la reconstitution ». Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle à l'égard du point 1°. Par ailleurs, les auteurs réintroduisent, au point 2°, la sanction de l'essartement à feu courant.

Par l'introduction du paragraphe 2, les auteurs visent encore à répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État fondée sur une fourchette trop large qui s'applique « à toute une série d'infractions de gravité différente ».

Au vu du regroupement des infractions en fonction de leur gravité et de l'adaptation des fourchettes, l'opposition formelle peut être levée.

Quant au paragraphe 3 (ancien paragraphe 2), point 1°, l'opposition formelle peut être levée, suite à l'ajout des termes « du peuplement forestier » à l'article 8, paragraphe 2.

Le paragraphe 3 est complété par un point 10°, qui sanctionne le non-respect de la fermeture provisoire d'un chantier de coupe « en violation de l'article 28 », cette mesure de fermeture étant ordonnée par le ministre « [e]n cas de non-respect des dispositions prévues aux articles 8 à 11 ». La référence prévue au point 10° est à préciser, en ce qu'il faudra viser l'article 28, paragraphe 1^{er}.

Article 41 initial (nouvel article 25)

Cet article prévoit des circonstances aggravantes pouvant alourdir la sanction pénale.

Le Conseil d'État note que cet article omet de préciser quelles sont les peines susceptibles d'être aggravées et demande de préciser l'article en ce sens.

La Commission décide donc d'amender cet article, afin de donner suite à cette remarque.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à la proportionnalité des peines et demande, sous peine d'opposition formelle, d'adapter la fourchette prévue, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

La Commission décide donc d'amender une nouvelle fois cet article, afin de préciser davantage les infractions susceptibles de circonstances aggravantes et de lever l'opposition formelle du Conseil d'État.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 42 initial (nouvel article 26)

L'article 42 définit la récidive.

Le Conseil d'État note que les dispositions ne correspondent pas au schéma classique de la récidive en droit pénal général, dans la mesure où elles ne distinguent pas entre contraventions et délits. En droit pénal général, la récidive en matière contraventionnelle n'est en effet pas prévue. Une

contravention ne peut pas non plus déclencher le mécanisme de la récidive. Même s'il est admis qu'une loi spéciale peut déroger au droit commun en matière de récidive, le Conseil d'État demande néanmoins au législateur de réfléchir à la pertinence d'introduire dans la loi en projet un régime de récidive dérogatoire au droit commun à cet égard.

La Commission décide de maintenir l'article inchangé.

Insertion d'un nouvel article 27

Par le biais d'un amendement parlementaire, la Commission introduit un nouvel article relatif aux avertissements taxés. Les avertissements taxés devraient permettre d'intervenir directement en cas de constat d'une infraction sanctionnable par cette voie et de contribuer ainsi à un meilleur respect des prescriptions de la législation en matière de forêts. Le nouveau texte s'inspire de l'article 48 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets.

Le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs qualifient les infractions y énumérées comme des « contraventions ».

Article 43 initial (nouvel article 28)

L'article sous rubrique définit les pouvoirs du juge qui peut ordonner la restitution des objets enlevés de leur espace naturel et la remise en état qui est la conséquence logique d'une loi protectrice des milieux naturels.

Le Conseil d'État demande de remplacer à chaque occurrence la référence au code d'instruction criminelle par la référence au Code de procédure pénale.

Pour ce qui est du paragraphe 2, il rappelle que l'application des règles de droit commun s'impose de toute manière, de sorte que la mention « sans préjudice des règles de droit commun » revêt un caractère superfétatoire et est à omettre. Plus substantiellement, le paragraphe 2 confère indistinctement à tous les agents de la Police grand-ducale le pouvoir de pratiquer des saisies. Or, d'après le droit commun, ce pouvoir est réservé aux seuls agents de la Police grand-ducale qui possèdent la qualité d'officier de police judiciaire. Même si la loi spéciale peut conférer à certains agents de la Police grand-ducale des pouvoirs exorbitants, le Conseil d'État demande aux auteurs, pour des raisons de cohérence, de s'en tenir au droit commun en ce qui concerne les attributions judiciaires des agents de la Police grand-ducale. Dans cette optique, il propose de conférer au paragraphe 2 le libellé suivant : « Les agents de l'Administration de la nature et des forêts qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les engins, instruments et matériaux de construction susceptibles d'une confiscation ultérieure ; cette saisie ne peut être maintenue que si elle est validée dans les huit jours par l'ordonnance du juge d'instruction. »

Le paragraphe 5, quant à lui, constitue une redite des règles de droit commun, de sorte qu'il est à omettre, car superfétatoire.

La Commission décide d'amender cet article en s'inspirant du texte de l'article 77 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ainsi, l'article vise désormais, comme recommandé par les Parquets de Luxembourg et de Diekirch dans leur avis du 14 novembre 2019, les membres de la Police grand-ducale.

De plus, ont été ajoutés au paragraphe 2 deux alinéas qui s'inspirent notamment de l'article 16 de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux et de l'article 14 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Finalement, le paragraphe 3 de l'article 29 a été complété par un point 4^o qui dispose que la mainlevée de la saisie peut être demandée au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisi par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit.

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

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

Article 44 initial

L'article 44 initial prévoit des amendes administratives ayant pour but d'inciter les administrés à coopérer avec les autorités.

Le Conseil d'État note que cet article punit de sanctions administratives des comportements contraires à l'article 13 ou à l'article 27, paragraphe 2, de la loi en projet. Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sur le non-respect du principe de la spécification des incriminations inscrit à l'article 14 de la Constitution.

La Commission décide de supprimer cet article : étant donné que l'article 8 a été supprimé, il a été décidé de supprimer aussi cet article qui prévoyait la possibilité pour le ministre d'infliger des amendes administratives.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État n'émet pas d'observation à l'endroit de cet amendement.

Article 45 initial (nouvel article 29)

Cet article instaure des mesures de sauvegarde destinées à protéger le milieu forestier d'atteintes graves.

Le Conseil d'État demande la suppression des termes « en cas de non-conformité » au paragraphe 1^{er}, car ces termes sont redondants par rapport aux termes « En cas de non-respect ».

Par le biais d'un amendement parlementaire, la Commission décide de supprimer le paragraphe 2 de l'article. En effet, cette disposition est superfétatoire, étant donné que toute personne a le droit de dénoncer une infraction auprès des autorités. Il est donc donné suite à la proposition du groupe parlementaire CSV. Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 46 initial (nouvel article 30)

Cet article a trait aux pouvoirs de contrôle ; il y est question d'attribution de pouvoirs de police à certaines catégories d'agents de l'Administration de la nature et des forêts et de l'Administration des douanes et accises.

Le Conseil d'État note que pour satisfaire aux exigences de l'article 97 de la Constitution, il faut préciser les groupes de traitement et d'indemnité et, le cas échéant, leurs sous-groupes, tels que déterminés par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, auxquels devront appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis de missions de police judiciaire. Étant donné que les membres de la Police grand-ducale ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire, point n'est donc besoin de leur conférer, de manière ponctuelle, ces pouvoirs dans d'autres lois.

La Commission décide donc d'amender l'article sous rubrique, afin de viser désormais les seuls agents de l'Administration de la nature et des forêts. Étant donné que l'Administration de la nature et des forêts a son siège à Diekirch, il est en outre plus logique de prévoir, à l'instar de la loi du 18 janvier 2018, qu'ils prêtent serment devant le Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que l'alinéa 1^{er} de l'article prévoit désormais que les agents de l'administration constatent les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution. Il note également, dans ce contexte, que les auteurs ont supprimé l'article 2, paragraphe 2, point 2^o, du projet de loi initial, qui définissait l'expression d'« agent de l'administration » comme les agents « de l'Administration de la nature et des forêts des carrières A et B en charge des forêts ». Dans

son avis du 19 décembre 2020, le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette définition, en raison d'une terminologie incohérente de la loi en projet initiale, dans la mesure où l'expression définie ne revenait qu'une seule fois, alors que certains articles utilisaient l'expression non définie d'« agent de l'Administration de la nature et des forêts ». Le Conseil d'État avait donc constaté que l'expression non définie visait indistinctement tous les agents de cette administration. Désormais, la loi en projet telle qu'amendée se contente de définir, dans son article 2, point 1, le terme « administration ». Or, en application de cette disposition, l'expression d'« agents de l'administration », utilisée aux nouveaux articles 32 et 33, fait toujours défaut de définition précise et continue dès lors de viser indistinctement tous les agents de l'Administration de la nature et des forêts, indépendamment de leurs grade, fonction ou qualification. Le Conseil d'État se doit de rappeler qu'« il appartient à la loi formelle de désigner avec précision les organes, administrations ou services de l'État auxquels des pouvoirs de police sont attribués, ainsi que les carrières auxquelles les fonctionnaires qui les exercent doivent appartenir », en vertu de l'article 97 de la Constitution. À défaut de ces précisions, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 1^{er} sous avis. À l'alinéa 2, il convient de supprimer la deuxième phrase comme étant superfétatoire, en ce que les fonctionnaires visés sont, de droit commun, compétents d'exercer leurs fonctions sur le territoire du Grand-Duché.

La Commission décide donc d'amender une nouvelle fois l'article sous rubrique afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État en précisant les carrières des fonctionnaires de l'Administration de la nature et des forêts auxquels les pouvoirs de police sont attribués. En outre, la deuxième phrase de l'alinéa 2 est supprimée car elle est devenue superfétatoire, étant donné que les fonctionnaires visés sont, de droit commun, compétents d'exercer leurs fonctions sur le territoire du Grand-Duché.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Insertion d'un nouvel article 31

Par le biais d'un amendement parlementaire, la Commission décide d'insérer un nouvel article relatif à l'accès aux divers fonds forestiers ; il prévoit un droit d'accès spécifique au bénéfice du ministre, de son délégué, des porteurs d'un ordre de mission du ministre, des membres du Conseil supérieur des forêts et des agents de l'Administration. Cet article, qui s'inspire de l'article 71 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, est plus large que l'article 3 qui confère un droit d'accès uniquement sur les chemins et sentiers. Les personnes visées par le nouvel article ne sont pas tenues par ces limitations.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'expression de « les agents de l'Administration » à l'article 30 et réitère son opposition formelle y relative.

La Commission décide d'amender l'article et de remplacer les termes « les agents de l'administration » par les termes « le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts et D2 exerçant la fonction de l'agent des domaines de l'administration », afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État en précisant les carrières des fonctionnaires de l'Administration de la nature et des forêts auxquels les pouvoirs de police sont attribués. Le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle.

Article 47 initial (nouvel article 32)

Cet article prévoit la forme, le délai et la nature du recours contre les décisions prises en vertu de la loi.

Le Conseil d'État note que le texte déroge au délai de droit commun de trois mois pour l'introduction d'un recours et s'interroge sur la nécessité d'une telle dérogation. Étant donné que le commentaire des articles ne fournit pas d'éclaircissement à ce sujet, le Conseil d'État suggère d'en rester au délai de droit commun pour les recours prévus. Par ailleurs, dans un souci d'harmonisation, il propose un nouveau libellé pour l'institution d'un recours en réformation.

La Commission décide de maintenir le délai initial de 40 jours.

Article 48 initial (nouvel article 33)

Cet article est un article standard en matière environnementale ; il reconnaît l'intérêt à agir aux associations ayant pour objet social la protection de la nature et de l'environnement et met en pratique la Convention d'Aarhus.

Pour des raisons de cohérence, le Conseil d'État propose de s'en tenir au libellé de l'article 38 de la loi du 28 avril 2017 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. La Commission fait sienne cette proposition.

Insertion d'un nouvel article 34

Par le biais d'un amendement parlementaire, il est inséré un article portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Cet amendement modifie notamment les articles 13, 17 et 57 de ladite loi :

- En ce qui concerne l'article 13, la modification s'avère nécessaire par l'entrée en vigueur de la loi sur les forêts. Les dérogations à l'interdiction d'un changement d'un fonds forestier tombent toujours sous le régime d'autorisation mis en place par la loi du 18 juillet 2018 précitée ; néanmoins les coupes rases sont désormais régies par la nouvelle loi, de sorte que l'article 13, paragraphe 3 n'a plus lieu d'être.
- Même si, au sens de la loi sur les forêts, les fonds des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sont exclus de la définition de « forêt », cela n'empêche pas que ces fonds puissent constituer des biotopes au sens de l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 précitée et du règlement grand-ducal du 1^{er} 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. En prévoyant outre l'utilité publique, la santé et la sécurité publique à l'article 17, paragraphe 2, point 1^{er}, le ministre peut désormais autoriser en zone verte l'abattement d'arbres biotopes constituant un danger pour la santé ou la sécurité publique.
- La modification à l'article 57, paragraphe 5 intervient suite à l'avis du Conseil d'État n°60.347 relatif au projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier et a pour but de conférer une base légale aux sanctions en cas de non-respect des conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou des dispositions établies en vertu de la présente loi. Ces sanctions peuvent être le remboursement partiel ou intégral, la résiliation ou l'exclusion.

Concernant la modification de l'article 57, le Conseil d'État s'y oppose formellement sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

La Commission décide donc d'amender le point 3^o de cet article en s'inspirant de l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État, qui se déclare dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Article 49 initial (nouvel article 35)

Cet article abroge les textes qui sont remplacés par les dispositions du projet de loi. Le Conseil d'État n'émet aucune observation quant au fond, mais il suggère plusieurs modifications légistiques, que la Commission fait siennes.

Article 50 initial (nouvel article 36)

L'article contient les dispositions transitoires pour les documents de planification établis avant l'entrée en vigueur de la loi.

bien qu'il n'appelle qu'une observation d'ordre rédactionnel de la part du Conseil d'État, la Commission décide d'amender l'article afin d'introduire une disposition transitoire relative à l'obligation d'utilisation de plants et semences d'essences forestières adaptés à la station. Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Insertion d'un nouvel article 37

Suite à la reformulation de l'intitulé de la loi en projet, le Conseil d'État propose de procéder à l'introduction d'un intitulé de citation en insérant un article à cet effet. La Commission fait sienne cette proposition.

Article 51 initial (nouvel article 38)

L'article vise à retarder légèrement l'entrée en vigueur de la loi après son adoption.

Le Conseil d'État propose un nouveau libellé pour cet article. La Commission fait sienne cette proposition.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

sur les forêts et portant :

- 1° modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 2° abrogation de :
- a) l'Edit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ;
 - b) l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;
 - c) l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;
 - d) l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;
 - e) l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;
 - f) le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;
 - g) l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;
 - h) l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;
 - i) le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;
 - j) le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ;
 - k) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
 - l) l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;
 - m) la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ;
 - n) la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;
 - o) la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ;
 - p) la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;

- q) la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;
- r) la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E.

Chapitre 1^{er} – Objectifs et dispositions générales

Art. 1^{er}. 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.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- 1° « administration » : l'Administration de la nature et des forêts ;
- 2° « 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 ;
- 3° « défrichement » : opération qui supprime la forêt pour faire place à une autre forme d'affectation ou nature de culture du terrain ;
- 4° « directeur » : directeur de l'Administration de la nature et des forêts ;
- 5° « essartement à feu courant » : opération de brûlis du parterre forestier en vue d'une mise en valeur agricole temporaire ;
- 6° « forêt » : les terrains occupant une surface de minimum 25 ares et présentant une formation végétale composée, en termes de recouvrement des cimes, d'au moins 20 pour cent d'espèces arborées pouvant atteindre au minimum 5 mètres de hauteur à l'âge adulte. La composition de la formation végétale est appréciée en termes de recouvrement des cimes. Le recouvrement correspond à la projection verticale au sol des cimes des espèces arborées. 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 terrains boisés par le passé qui sont en cours de régénération ;
- (b) les terrains 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 terrains 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 terrains 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'État 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 ;
- (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 et abrogeant le règlement (CE) n 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n 73/2009 du Conseil.

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

- 7° « forêt en évolution libre » : forêt qui évolue librement sans intervention humaine autre que celle liée aux travaux de sécurisation des chemins et sentiers ou aux activités de chasse ;
- 8° « forêt publique » : forêt dont le propriétaire est l'État, 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'État, une commune, un syndicat de communes ou un établissement public a un droit indivis avec d'autres indivisaires ;
- 9° « 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 ;
- 10° « 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 ;
- 11° « 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 ;
- 12° « ministre » : le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ;
- 13° « peuplement feuillu » : peuplement forestier qui comprend plus de 50 pour cent d'essences forestières feuillues :
 - (a) en termes de surface terrière du peuplement forestier ; ou
 - (b) par le nombre de tiges lorsque le diamètre moyen des essences forestières du peuplement, mesuré à 1,30 mètre au-dessus du sol, est inférieur à 7 centimètres ;
- 14° « produits de la forêt » : produits provenant des arbres et arbustes, des végétations et des sols des forêts ;
- 15° « 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° « récolte de l'arbre entier » : opération d'abattage et d'enlèvement de l'arbre entier du parterre de la coupe, y compris les branches et le feuillage le cas échéant ;
- 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 mètres 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 50 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° « sentier » : voie aménagée en forêt, étroite, dont la largeur, inférieure à un mètre, n'excède pas celle nécessaire à la circulation des piétons ;
- 20° « surface terrière du peuplement forestier » : 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 mètre au-dessus du sol de tous les arbres du peuplement à partir de 7 centimètres de diamètre ;
- 21° « sylviculture proche de la nature » : ensemble de techniques de sylviculture qui visent à recourir au maximum aux processus naturels des écosystèmes forestiers dans l'optique de préserver voire restaurer leurs fonctions et services écosystémiques et d'en bénéficier, dont entre autres la production durable des bois de valeur.

Chapitre 2 – Dispositions communes à l'ensemble des forêts

Section 1^{ère}. Protection des forêts

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 et de trait sur les chemins.

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

La forêt est entièrement accessible aux propriétaires et aux personnes dûment autorisées par le propriétaire.

(2) L'accès aux forêts moyennant un véhicule automoteur est interdit en dehors des voies publiques. Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires ni aux personnes dûment autorisées. Les véhicules automoteurs des personnes dûment autorisées par le propriétaire ne sont autorisés à circuler que sur les chemins, sentiers et layons de débardage et que pour accomplir les activités sylvicoles, apicoles, agricoles, cynégétiques, de protection de la nature ou en vertu d'une autorisation délivrée sur base de l'article 15, paragraphe 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'utilisation de ces engins dans un but d'utilité publique reste autorisée.

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 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 leur faute démontrée par le demandeur à l'instance.

Art. 5. Feu

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 ou aux personnes dûment autorisées par le propriétaire.

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 et des espèces végétales intégralement protégées visées à l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Section 2. Gestion des forêts

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.

Art. 8. Exploitation

(1) En forêt, toute coupe d'un volume supérieur à 40 mètres cube 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 30 jours après 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 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, une surface terrière du peuplement forestier d'au moins 10 mètres carrés dans les futaies et d'au moins 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.

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 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 nettoisements et les dépressages dans les perchis et les premières éclaircies.

(5) Par dérogation aux paragraphes 2 et 3, 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.

Art. 9. 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 trois ans à compter du début des travaux d'abattage, en vue de la reconstitution de peuplements forestiers équivalents, du point de vue de la production et de l'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 de la production et de l'écologie, au peuplement exploité ;
- 2° pour la création et la conservation de terrains 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 terrains 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 naturelles.

(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 cent des plants et semences d'essences forestières utilisés pour les semis et les plantations forestières sont adaptés à la station conformément au fichier écologique des essences.

Le fichier écologique des essences est établi par règlement grand-ducal sur base de la capacité des essences à se développer à long terme à un endroit donné. Cette capacité des essences est déterminée sur base des critères pédologiques, topographiques et climatiques des stations.

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

Art. 10. Pratiques de gestion interdites

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

- 1° le pâturage, ainsi que toute autre forme d'élevage de bétail en forêt ;
- 2° l'essartement à feu courant ;
- 3° le drainage en forêt, de même que son entretien, à l'exception des fossés de drainage en bordure des chemins forestiers ;
- 4° l'utilisation de pesticides en forêt, 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 ;
- 6° l'amendement du sol forestier sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires
- 7° 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 ;
- 9° le travail du sol forestier dans la couche minérale, sauf autorisation du ministre dans l'intérêt de la conservation d'une espèce ;
- 10° le dessouchage, sauf pour la construction de chemins forestiers.

Art. 11. Respect du voisinage

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 informe au plus tard un mois avant les travaux ce propriétaire forestier et prend toutes les mesures pour minimiser cet impact.

Section 3. Mesures de surveillance et d'encouragement

Art. 12. Inventaire forestier national

L'administration établit un inventaire forestier national. L'inventaire forestier national comprend les données relatives à l'état ainsi qu'à l'évolution de paramètres quantitatifs et qualitatifs de la forêt portant sur la santé des arbres, la composition et la structure des peuplements, la production ligneuse,

la biodiversité et les conditions écologiques des forêts. L'inventaire forestier national est soumis au Conseil supérieur des forêts pour avis.

Art. 13. Subventions

(1) Des aides financières sont instituées pour la mise en œuvre de plans, de mesures ou de travaux ayant pour objet la protection, la restauration, l'amélioration et le renforcement des forêts et de leurs services écosystémiques, l'amélioration et le développement de la structure, de la planification et des infrastructures des forêts, l'amélioration de la qualification professionnelle et du transfert de connaissances en matière de gestion forestière durable et la recherche.

(2) Peuvent être subventionnés :

- 1° la restauration des forêts par le reboisement ;
- 2° le renforcement des forêts par la régénération naturelle ;
- 3° la préservation des forêts par des travaux de protection contre le gibier et des dispositifs de contrôle de la pression du grand gibier ;
- 4° le renforcement des forêts par des soins aux jeunes peuplements ;
- 5° le renforcement des forêts par la première éclaircie sélective ;
- 6° la préservation des forêts par le débardage à l'aide du cheval ;
- 7° la préservation des forêts par le débardage à l'aide du téléphéage ;
- 8° la restauration des forêts par le premier boisement de terres agricoles ;
- 9° la perte de revenue suite à des calamités en forêt ;
- 10° la forêt en évolution libre ;
- 11° la préservation d'arbres biotopes au sens de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et d'arbres morts sur pieds ;
- 12° la conservation d'îlots de vieillissement ;
- 13° la préservation d'arbres morts à terre ;
- 14° la restauration et l'amélioration de l'état de conservation des micro-stations particulières en forêt, ainsi que de leurs biocénoses associées ;
- 15° la restauration et l'amélioration de l'état de conservation d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables ;
- 16° l'amélioration de l'état de conservation des taillis de chêne par le recépage ;
- 17° la protection d'espèces animales et végétales rares et menacées en forêt ;
- 18° la restauration et l'entretien de lisières forestières structurées ;
- 19° la restauration des zones rivulaires des cours d'eau en forêt ;
- 20° la planification forestière ;
- 21° la participation aux frais de l'acte notarié lors de la vente ou de l'échange de fonds forestiers ;
- 22° la desserte en forêt ;
- 23° les cours ou stages de formation continue et de perfectionnement professionnel en matière de gestion forestière durable ;
- 24° les activités de vulgarisation, d'information et de promotion en matière de gestion forestière durable ;
- 25° les recherches scientifiques sur les forêts.

(3) Les subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 1° à 22°, peuvent être accordées aux propriétaires de fonds forestiers. Les personnes morales de droit public sont exclues du bénéfice des subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 11°, 12°, 13°, 18°, 20°, 21°. Les subventions dans les cas visés au paragraphe 2, points 23° et 24°, peuvent être accordées aux groupements de propriétaires forestiers, aux communes, aux syndicats de communes ayant comme objet la gestion de parcs naturels et aux syndicats de communes ou établissements d'utilité publique ayant comme objet la protection de l'environnement naturel.

(4) Les subventions à accorder par type de mesure ou par catégorie de bénéficiaire sont précisées par voie de règlement grand-ducal en indiquant :

- 1° un montant forfaitaire en euros à l'unité, à la surface, par mètre cube ou par mètre courant ; ou
- 2° un pourcentage maximal par rapport à l'investissement plafonné à 90 pour cent de l'investissement. Le pourcentage maximal peut atteindre 100 pour cent des dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée ou d'un plan d'action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature.

Des majorations de 25 pour cent sont accordées si les mesures sont réalisées sur des fonds situés en zone protégée désignée en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et si les mesures sont conformes aux mesures définies dans les plans de gestion arrêtés par le ministre, sans dépasser les coûts d'investissements.

Les subventions visées au paragraphe 2, point 25°, sont limitées aux études et travaux de recherches relatifs à l'amélioration des services et fonctions des forêts, aux écosystèmes forestiers, à l'impact du changement climatique sur la forêt, à la santé des forêts et les aptitudes stationnelles des forêts; au matériel forestier de reproduction ; à la mise au point de mesures visant à protéger les forêts contre les atteintes de toutes sortes et au développement de procédés permettant d'améliorer la commercialisation et l'utilisation du bois.

Ledit règlement grand-ducal peut déterminer également les mesures en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral.

Peuvent être exclues du bénéfice des subventions, pour une durée n'excédant pas dix ans, les personnes qui auront obtenu ou tenté d'obtenir indûment une des subventions y prévues ou des financements répétés pour le même objet, soit au moyen d'informations inexactes ou incomplètes, soit par l'introduction répétée des mêmes pièces. La décision d'exclusion est prise par le ministre, l'intéressé entendu en ses explications et moyens de défense.

Des prestations d'un montant à préciser par voie de règlement grand-ducal peuvent être qualifiées de dérisoires et ne pas être éligibles.

Section 4. Conseil supérieur des forêts

Art. 14. Composition et organisation

- (1) Il est institué un Conseil supérieur des forêts.
- (2) Un règlement grand-ducal détermine son organisation et son mode de fonctionnement.
- (3) Le Conseil supérieur des forêts comprend :
 - 1° deux délégués du ministère en charge des forêts ;
 - 2° deux délégués de l'administration en charge des forêts ;
 - 3° un délégué de l'administration de la gestion de l'eau ;
 - 4° deux délégués des associations de propriétaires forestiers privés ;
 - 5° deux délégués des associations de propriétaires forestiers publics ;
 - 6° deux délégués des associations de protection de l'environnement ;
 - 7° deux délégués des associations relatives aux fonctions sociales et plus particulièrement récréatives de la forêt ;
 - 8° deux délégués des associations de la filière bois ;
 - 9° deux délégués des secteurs recherche et formation professionnelle forestière ;
 - 10° un délégué des associations relatives à la chasse.
- (4) Le ministre nomme pour chaque membre effectif un membre suppléant.
- (5) Les représentants et leurs suppléants sont nommés par le ministre pour un terme de trois ans.

(6) La présidence et le secrétariat sont assurés par l'administration.

Art. 15. Missions

(1) Le Conseil supérieur des forêts est chargé des missions qui lui sont attribuées par ou en vertu de la présente loi.

(2) Il a en outre pour mission :

- 1° d'adresser de son initiative des propositions au ministre en matière de forêts, de leurs fonctions, services et produits ;
- 2° de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets que le ministre juge utile de lui soumettre ;
- 3° de donner son avis sur tous les problèmes ayant trait aux forêts, à leurs fonctions, services et produits, qui lui sont présentés par son président ou par la majorité de ses membres ;
- 4° d'organiser et de gérer une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts, de leurs fonctions, services et produits.

Chapitre 3 – Dispositions spéciales pour les forêts publiques – Régime forestier

Section 1^{ère}. Mesures de protection des forêts publiques

Art. 16. Défrichement des forêts publiques

(1) Aucun défrichement ne peut avoir lieu dans les forêts publiques en absence d'un règlement grand-ducal, à l'exception des défrichements réalisés dans l'intérêt de la restauration de biotopes associés à la forêt de faible superficie jusqu'à 50 ares se trouvant en milieu forestier, tels que mardelles, étangs et vaines.

(2) Le défrichement d'une forêt publique ou partie de forêt publique dont la pente naturelle excède 60 pour cent ne peut être autorisé que pour la réalisation d'infrastructures publiques.

Art. 17. Mesures spéciales en faveur de la biodiversité ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau de zones protégées dans les forêts publiques

(1) Dans les forêts publiques, par propriétaire de plus de 100 hectares de forêts, sont mis en place des parties de forêts en évolution libre à concurrence de minimum 5 pour cent de la superficie totale.

(2) Dans le cadre de la mise en œuvre d'une sylviculture proche de la nature, l'administration applique des mesures spéciales en faveur de la diversité biologique ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau de zones protégées déclarées en vertu des chapitres 7 et 8 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans les forêts publiques. Ces mesures sont détaillées dans le règlement grand-ducal qui définit les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer en forêts publiques et comprennent notamment :

- 1° la préservation d'arbres morts ;
- 2° la préservation d'arbres biotopes ;
- 3° la conservation d'îlots de vieillissement ;
- 4° la création et la conservation de lisères structurées en bordure externe des massifs forestiers ;
- 5° la création et la conservation d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables ;
- 6° la création et la conservation de micro-stations particulières en milieu forestier ;
- 7° les mesures de conservation liées au réseau de zones protégées déclarées en vertu des chapitres 7 et 8 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 8° les mesures visant certaines espèces animales et végétales rares et menacées du milieu forestier ;
- 9° les mesures liées à la connectivité écologique.

Section 2. Gestion des forêts publiques

Art. 18. Champ d'application et attribution

(1) Les forêts publiques sont gérées par l'administration au gré des propriétaires forestiers sur base d'une planification de la gestion élaborée par l'administration et approuvée par le propriétaire forestier.

(2) Les objectifs et les plans pour la gestion des forêts publiques sont élaborés en étroite concertation avec les propriétaires forestiers concernés.

(3) Les documents concernant la gestion sont à la disposition du propriétaire, sauf si disposé autrement dans cette loi et ses règlements d'exécution.

Art. 19. Principes de gestion des forêts publiques

(1) Les forêts publiques sont gérées selon les règles de l'art, les principes d'une gestion forestière durable et d'une gestion intégrée en tenant compte des besoins de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage.

(2) Un règlement grand-ducal définit les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques.

Art. 20. Planification de la gestion des forêts publiques

(1) Des documents de planification de la gestion forestière à moyen terme, appelés « documents d'aménagement », sont établis pour les propriétaires de forêts publiques possédant plus de 20 hectares. Ces documents de planification ont une validité de maximum quinze ans et contiennent 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 de zones protégées, déclarées en vertu des chapitres 7 et 8 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et un calendrier des travaux prévus. Ils ont pour but d'assurer une gestion selon les principes énoncés à l'article 19.

(2) Les documents d'aménagement sont établis par l'administration, approuvés par le propriétaire et validés par le ministre.

(3) Des plans de gestion annuels sont établis par l'administration sur base des documents d'aménagement.

(4) Un règlement grand-ducal détermine les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques.

Art. 21. Exécution des travaux dans les forêts publiques

(1) Tous les travaux dans les forêts publiques sont exécutés par l'administration aux frais du propriétaire forestier, soit en régie, soit à l'aide d'entreprises.

(2) Ces travaux sont exécutés suivant les directives et sous la surveillance de l'administration.

(3) Un règlement grand-ducal fixe les modalités d'exécution de ces travaux.

Art. 22. Exploitation et vente des bois des forêts publiques

(1) Tout abattage d'arbres dans les forêts publiques en vue de leur exploitation est soumis à l'autorisation de l'administration en conformité avec le document d'aménagement prévu à l'article 20.

(2) L'administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques avec l'accord du propriétaire.

(3) Un règlement grand-ducal définit les règles applicables aux ventes de bois provenant des forêts publiques.

Art. 23. Frais de gestion et de surveillance des forêts publiques

(1) La répartition des frais de gestion et de surveillance des forêts publiques est calculée en fonction de l'étendue de la forêt publique. Les frais de gestion et de surveillance comprennent les salaires de deux ingénieurs de la carrière A1 des arrondissements, ainsi que ceux des préposés des triages.

Les frais de gestion et de surveillance des forêts publiques sont remboursés à raison de 40 pour cent par les propriétaires des forêts publiques autres que l'État pour la part leur incombant en vertu de l'alinéa 1^{er} ci-dessus. La différence reste à charge de l'État. L'état de répartition et de remboursement des frais de gestion et de surveillance des forêts publiques est arrêté annuellement par le ministre, et est communiqué aux propriétaires des forêts publiques.

(2) Les salaires des salariés de l'État occupés par l'administration dans les forêts publiques sont avancés par l'État. Les propriétaires des forêts publiques autres que l'État remboursent à celui-ci la totalité des frais occasionnés par l'occupation des salariés de l'État dans les forêts publiques leur appartenant. L'état de répartition et de remboursement des salaires des salariés de l'État est arrêté annuellement par le ministre, et est communiqué aux propriétaires des forêts publiques.

Chapitre 4 – Dispositions pénales

Art. 24. Sanctions

(1) Est punie d'une amende de 24 à 1 000 euros, toute personne qui aura commis l'une des contraventions suivantes :

- 1° porter ou allumer du feu en forêt en dehors des zones spécialement aménagées à cet effet à des fins récréatives pour le public en violation de l'article 5 ;
- 2° prélever ou enlever des produits de la forêt en violation de l'article 6 ;
- 3° procéder à une coupe d'arbres sans notification telle que prévue à l'article 8, paragraphe 1^{er} ;
- 4° procéder à un débardage en infraction de l'article 8, paragraphe 6 ;
- 5° qui en violation de l'article 9, paragraphe 5₂ ne pas utiliser des plants ou semences adaptés à la station ;
- 6° procéder en violation de l'article 10, point 7₂ à une opération de récolte de l'arbre entier pour des raisons autres que phytosanitaires ;
- 7° enlever hors du peuplement des rémanents de coupe d'un diamètre inférieur à 5 centimètres en infraction de l'article 10, point 8° ;

(2) Est punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 150 000 euros ou d'une de ces peines seulement, toute personne qui aura commis l'une des infractions suivantes :

- 1° par infraction à l'article 9, paragraphe 1^{er}, ne pas procéder à la régénération, artificielle ou assistée du peuplement forestier dans un délai de trois ans à compter du début des travaux d'abattage, en vue de la reconstitution de peuplements forestiers équivalents, du point de vue de la production et de l'écologie, au peuplement exploité ;
- 2° procéder à un essartement à feu courant en infraction de l'article 10, point 2°.

(3) Est punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 750 000 euros ou l'une de ces peines seulement, toute personne qui aura commis l'une des infractions suivantes :

- 1° procéder à une coupe non conforme aux dispositions de l'article 8, paragraphes 2 et 3 ;
- 2° procéder à une conversion ou à une transformation d'un peuplement feuillu en peuplement résineux sans autorisation du ministre en infraction de l'article 9, paragraphe 4 ;
- 3° utiliser du matériel forestier de reproduction génétiquement modifié en violation de l'article 9, paragraphe 6 ;
- 4° procéder à un pâturage ou toute autre forme d'élevage de bétail en forêt en infraction à l'article 10, point 1° ;
- 5° procéder à un drainage ou entretien d'un drainage en infraction de l'article 10, point 3° ;

- 6° utiliser des pesticides sans l'autorisation du ministre en infraction de l'article 10, point 4° ;
- 7° en infraction de l'article 10, point 5°₂ ou de l'article 10, point 6°, procéder à la fertilisation ou à l'amendement du sol de la forêt sans autorisation du ministre ;
- 8° en infraction de l'article 10, point 9°, travailler le sol dans la couche minérale sans autorisation du ministre ;
- 9° en violation de l'article 10, point 10°, procéder au dessouchage.
- 10° ne pas respecter la fermeture provisoire d'un chantier de coupe en violation de l'article 29, paragraphe 1^{er}.

Art. 25. Circonstances aggravantes

Les peines visées à l'article 24, paragraphes 1^{er}, points 1° et 3°, et 2, points 1° et 2°, peuvent être portées jusqu'à un emprisonnement de deux ans et jusqu'à une amende de 1 000 000 euros lorsque les infractions ont été commises dans l'une des circonstances suivantes :

- 1° en cas de récidive ;
- 2° en cas d'infraction commise pendant la nuit.

Art. 26. Récidive

Il y a récidive lorsque dans les douze mois qui ont précédé l'infraction visée à l'article 24, l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation irrévocable pour une infraction prévue par la présente loi ou par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Art. 27. Avertissements taxés

En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 24, paragraphe 1^{er}, des avertissements taxés peuvent être décernés par les fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions en relation avec les contrôles visés à l'article 30, par les fonctionnaires des administrations concernées habilités à cet effet par les ministres compétents.

L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consent à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés l'avertissement taxé dû, soit, lorsque l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire dans le bureau de la Police grand-ducale ou par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire :

- 1° si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti ;
- 2° si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer les taxes.

Le montant de l'avertissement taxé ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établira un catalogue groupant les contraventions suivant le montant des avertissements taxés à percevoir.

Le montant minimal de l'avertissement taxé est de 24 euros. Le montant maximal de l'avertissement taxé est de 250 euros.

Le versement de l'avertissement taxé dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmenté le cas échéant des frais de rappel a pour conséquence d'arrêter toute poursuite.

Lorsque l'avertissement taxé est réglé après ce délai, il est remboursé en cas d'acquiescement, et il est imputé sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de l'avertissement taxé ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

Art. 28. Mesures

(1) Le juge ordonne que les objets quelconques enlevés de leur emplacement naturel en infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution soient restitués à leur milieu naturel aux frais du contrevenant et sous la surveillance de l'administration. Il peut ordonner la confiscation des engins et instruments dont les contrevenants se sont servis, ainsi que des véhicules utilisés pour commettre l'infraction.

(2) Les membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire ainsi que les personnes visées à l'article 30 qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les engins, instruments et bois susceptibles d'une confiscation ultérieure. Cette saisie ne peut être maintenue que si elle est validée dans les huit jours y non compris les samedis, dimanches et jours fériés, par l'ordonnance du juge d'instruction.

En cas d'urgence, le juge d'instruction peut ordonner dans les quatorze jours suivant la saisie, sans que la mainlevée ait été sollicitée, la vente de gré à gré ou à la vente aux enchères des engins, instruments et bois saisis. Le produit de la vente est versé à la Caisse des consignations et est déduit des frais de justice.

Si la saisie se prolonge pendant plus de trois mois, sans que la mainlevée ait été sollicitée, le juge d'instruction peut ordonner la vente de gré à gré ou à la vente aux enchères des engins, instruments et bois saisis. Le produit de la vente est versé à la Caisse des consignations et est déduit des frais de justice.

(3) La mainlevée de la saisie validée par ordonnance du juge d'instruction peut être demandée en tout état de cause, à savoir :

- 1° à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pendant l'enquête préliminaire ou l'instruction ;
- 2° à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi ou par la citation directe ;
- 3° à la chambre correctionnelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté ou s'il a été formé un pourvoi en cassation ;
- 4° au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisie par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit.

(4) La requête est déposée au greffe de la juridiction appelée à statuer. Il y est statué d'urgence et au plus tard dans les trois jours de dépôt, le ministère public et l'inculpé ou son défenseur entendus en leurs explications orales ou dûment appelés.

(5) Le juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi, à ses règlements d'exécution ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires a été commise. Il ordonne en cas d'infraction de l'article 9, paragraphe 1^{er}, que le contrevenant procède à des travaux de reboisement. Le jugement de condamnation fixe le délai, qui ne dépasse pas un an, dans lequel le condamné doit s'exécuter. Il peut assortir l'injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximale. Cette astreinte court à partir de l'expiration du délai fixé pour le rétablissement des lieux ou des travaux de boisement jusqu'au jour où le jugement a été complètement exécuté. L'administration pourra procéder au rétablissement des lieux ou aux travaux de boisement aux frais du contrevenant au cas où ce dernier n'y procède pas endéans les délais fixés par le juge et malgré une mise en demeure formelle signifiée par voie d'huissier après l'expiration du prédit délai. La commune ou, à défaut, l'État peuvent se porter partie civile.

(6) Le jugement est exécuté à la requête du procureur général d'État ou de la partie civile, chacun en ce qui le concerne.

(7) Les poursuites pour le recouvrement des amendes et confiscations sont faites au nom du procureur général d'État, par le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

(8) Lorsque le bénéficiaire de l'astreinte n'est pas la partie civile, le montant de l'astreinte est recouvré par l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

(9) Le recouvrement des frais se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(10) Le rétablissement des lieux doit être effectué même au cas où la parcelle a changé de propriétaire depuis l'époque de l'infraction.

Art. 29. Mesures administratives

(1) En cas de non-respect des dispositions prévues aux articles 8 à 11, le ministre peut ordonner la fermeture provisoire d'un chantier de coupe.

(2) La mesure du paragraphe 1^{er} est levée lorsque le contrevenant ou une autre personne concernée se sont conformés.

Art. 30. Pouvoirs de contrôle

Le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts et D2 exerçant la fonction de l'agent des domaines de l'administration constatent les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisées par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège principal de l'administration d'attache de l'agent en question, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

Chapitre 5 – Dispositions finales

Art. 31. Accès spécifiques

Le ministre, son délégué, les porteurs d'un ordre de mission du ministre, les membres du Conseil supérieur des forêts ainsi que le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 exerçant la fonction de préposé de la nature et des forêts et D2 exerçant la fonction de l'agent des domaines de l'administration ont accès entre le lever et le coucher du soleil à tous les fonds et chantiers sous le champ d'application de la présente loi.

Art. 32. Recours

Contre les décisions administratives prises en vertu de la présente loi, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Ce recours doit être intenté sous peine de déchéance dans un délai de 40 jours à compter de la notification de la décision. Le recours est également ouvert aux associations et organisations visées à l'article 33.

Art. 33. Droit d'agir en justice des associations écologiques

Les associations nationales et étrangères qui exercent leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre en matière de protection de l'environnement, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.

Art. 34. Modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

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

1° L'article 13 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 13. Forêts

(1) Tout changement d'affectation de fonds forestiers au sens de la loi du [...] sur les forêts est interdit, à moins que le ministre ne l'autorise dans un but d'utilité publique, en vue de sa substitution par la création d'un biotope protégé ou habitat au sens de l'article 17 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, en vue de la modification de la délimitation de la

zone verte ou en vue de la restructuration du parcellaire agricole permettant une amélioration de l'exploitation concernée.

(2) Le ministre impose, dans les conditions du chapitre 12, section 2, des boisements compensatoires quantitativement et qualitativement au moins égaux aux forêts supprimées en vertu du paragraphe 1^{er} et cela dans le même secteur écologique.

Le ministre peut imposer des délais pour la réalisation de ces boisements compensatoires ou la substitution par la création d'un biotope protégé ou habitat.

2° L'article 17 est modifié comme suit :

a) le paragraphe 2, point 1°, est complété par les mots :

« ou de santé ou sécurité publiques ; »

b) au paragraphe 7 les mots « de terrains forestiers, » sont supprimés ;

3° L'article 57, paragraphe 5₂ est complété par la phrase suivante :

« Ledit règlement grand-ducal peut déterminer également les mesures en cas de non-conformité aux conditions imposées à la base de l'octroi des subventions ou aux dispositions établies en vertu de la présente loi, à savoir le remboursement partiel ou intégral.

Peuvent être exclues du bénéfice des subventions, pour une durée n'excédant pas dix ans, les personnes qui auront obtenu ou tenté d'obtenir indûment une des subventions y prévues ou des financements répétés pour le même objet, soit au moyen d'informations inexacts ou incomplètes, soit par l'introduction répétée des mêmes pièces. La décision d'exclusion est prise par le ministre, l'intéressé entendu en ses explications et moyens de défense. »

Art. 35. Dispositions abrogatoires

Sont abrogés :

- 1° l'Édit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ;
- 2° l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;
- 3° l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;
- 4° l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;
- 5° l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;
- 6° le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;
- 7° l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;
- 8° l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;
- 9° le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;
- 10° le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ;
- 11° l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
- 12° l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;
- 13° la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ;
- 14° la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;
- 15° la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ;
- 16° la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;
- 17° la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;
- 18° la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E.

Art. 36. Dispositions transitoires

(1) L'article 9, paragraphe 5, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

(2) Les plans établis en vertu de l'article 12 de l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 restent en vigueur jusqu'à l'expiration de leur terme. Les plans qui ne prévoient pas de terme restent en vigueur pendant trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 37.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... sur les forêts ».

Art. 38. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 10 juillet 2023

Le Président-Rapporteur,
François BENOY