

Projet de loi

sur les forêts

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2020)

Par dépêche du 13 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 1^{er} octobre 2018, 23 octobre 2018, 26 février 2019 et 27 mars 2019.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Une entrevue avec les représentants du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a eu lieu en date du 7 mai 2019.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, l'objectif poursuivi par la loi en projet consiste à « créer 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, sociales et économiques, 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 ».

À l'heure actuelle, le droit applicable aux forêts résulte d'une multitude de lois disparates qui s'échelonnent entre les 17^e et 21^e siècles. Pour l'inventaire des lois spéciales applicables spécifiquement aux forêts, il est renvoyé aux développements exhaustifs de l'exposé des motifs ainsi qu'aux dispositions abrogatoires de la loi en projet.

Le régime juridique actuellement applicable aux forêts est structuré autour de la distinction entre, d'une part, les forêts dites publiques, appartenant à des personnes morales de droit public et, d'autre part, les forêts dites privées, appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé.

La gestion des forêts publiques est soumise depuis deux siècles à un régime de gestion cohérent, organisé par la loi, dénommé « régime forestier ». La gestion des forêts privées est, en revanche, balisée de façon beaucoup moins contraignante par des normes éparses et hétéroclites dont la finalité relève essentiellement de la protection de la forêt.

L'innovation majeure de la loi en projet consiste dans la mise en place d'un cadre légal unique, qui est censé s'appliquer à toutes les forêts, publiques et privées. La loi en projet contient en outre un « régime forestier » composé de règles spécifiques ayant vocation à s'appliquer exclusivement aux forêts dites publiques.

À l'égard des forêts privées, la loi en projet opère un changement de paradigme sur plusieurs points. Ainsi, les forêts privées sont soumises à des règles de gestion uniformes. 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 deviennent accessibles au public qui s'y voit reconnaître des droits que le propriétaire forestier doit respecter. Finalement, la loi en projet modifie les règles générales de la responsabilité civile en milieu forestier.

Sous le régime actuel, la gestion des forêts privées n'est pas réglementée de manière générale, mais les propriétaires forestiers qui ne se conforment pas à certaines exigences de gestion se voient 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. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme, même si les règles de gestion applicables aux forêts privées sont moins contraignantes que celles du régime forestier applicable aux forêts dites publiques.

Le cadre légal que la loi en projet entend mettre en place ne représente toutefois qu'une partie du droit applicable aux forêts. Celles-ci tombent en effet également dans les champs d'application d'autres corps de législation comme le Code civil, la législation sur l'aménagement du territoire, la législation sur l'aménagement communal et du développement urbain ou encore les législations sur la protection de la nature et des ressources naturelles et sur l'environnement en général.

La loi en projet n'aborde pas la question du régime domanial applicable aux forêts appartenant à l'État, à une commune, à un syndicat de communes ou à un établissement public. À l'heure actuelle, on considère généralement que les forêts font partie du domaine privé de leurs propriétaires publics puisqu'elles forment des biens patrimoniaux, exploitables économiquement et producteurs de revenus. Leur finalité patrimoniale exclut le caractère d'intérêt général inhérent aux biens du domaine public.

Indépendamment de la condition juridique, publique ou privée, de leurs propriétaires, les forêts, même celles dites publiques, sont donc à considérer

dans l'état actuel du droit comme propriétés immobilières privées. Or, dans une propriété privée, est interdit aux tiers tout ce qui n'est pas autorisé par celui qui dispose du droit de jouissance sur le sol, généralement le propriétaire.

Une autre innovation importante de la loi en projet consiste à reconnaître à la forêt, au même titre que sa fonction patrimoniale et économique traditionnelle, des fonctions écologiques et sociales.

D'après les auteurs¹, « les fonctions sociales des milieux naturels et plus particulièrement de la forêt prennent de plus en plus d'ampleur, surtout celles liées à la récréation qui est en progression constante ». Pour eux, la forêt en tant que « milieu naturel convoité », donne lieu à des conflits de plus en plus nombreux entre d'une part les « ayants droit », c'est-à-dire plus particulièrement les propriétaires, et, d'autre part, les usagers, au point que les « responsabilités », c'est-à-dire les droits, des uns et les attentes des autres sont devenus en partie incompatibles. Sur l'arrière-fond d'une démographie en forte croissance, les auteurs estiment que la loi en projet doit poser un cadre légal général solide devant servir de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de compromis entre « responsabilités » et attentes, permettant une utilisation harmonieuse des multiples fonctions et services de la forêt.

En se basant sur la fonction sociale qu'elle reconnaît à la forêt, la loi en projet accorde aux tiers un droit d'accès aux forêts publiques et aux forêts privées, ainsi que le droit de récolter pour leurs besoins une « petite quantité » de « produits de la forêt ».

D'après le Code civil, le droit de propriété est un droit réel, c'est-à-dire un droit sur le bien lui-même. Il confère à son titulaire le droit d'user (*usus*) le bien, c'est-à-dire de s'en servir comme bon lui semble, le droit de jouir (*fructus*) du bien, c'est-à-dire d'en percevoir les fruits, et le droit de disposer (*abusus*) du bien, c'est-à-dire d'en faire ce qu'il veut, y compris les actes qui provoquent la perte totale ou partielle du bien.

Tant qu'une loi n'autorise pas expressément les tiers à pénétrer sur la terre d'autrui, le Code civil protège *a priori* l'intégrité de la propriété privée. En théorie, dans l'état actuel du droit, un tiers ne saurait accéder à une forêt qu'avec l'autorisation du propriétaire ou de celui qui a la jouissance de la forêt, et ne saurait *a fortiori* ramasser des fruits ou d'autres produits sans disposer de l'autorisation du propriétaire ou de celui qui a la jouissance de la forêt. En pratique, il existe toutefois dans les forêts des tolérances séculaires permettant à tout un chacun de s'y promener ou d'y pratiquer la cueillette de champignons ou de fruits sauvages. Ces tolérances peuvent s'expliquer par l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouve le propriétaire ou celui qui dispose de la jouissance de la forêt de faire respecter les interdictions liées au droit de propriété.

En organisant la transition de la simple tolérance d'accès aux forêts vers la consécration d'un droit d'accès des tiers en forêt, la loi en projet opère un véritable changement de paradigme.

¹ Doc. parl. n° 7255, p. 20.

En effet, le propriétaire ne pourra désormais plus, en vertu de son droit de propriété, interdire l'accès des tiers à ses forêts ni même leur interdire de façon absolue la récolte des fruits qu'elle produit.

Ce changement soulève la question de 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.

Le droit de propriété est protégé par l'article 16 de la Constitution². Cette protection vaut contre l'expropriation, c'est-à-dire contre la privation totale d'un bien, en d'autres termes contre l'extinction du droit de propriété. Elle vaut encore contre les actes que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle assimile à une expropriation. Ainsi, la Cour constitutionnelle étend-elle la protection de l'article 16 à « un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels »³.

L'exercice du droit de propriété n'est pas protégé par l'article 16 de la Constitution. La loi peut donc limiter l'exercice du droit de propriété, à condition que la limitation légale ne prive pas la propriété de manière substantielle de l'un de ses attributs. Ainsi, les articles 537⁴, 544⁵ et 636⁶ du Code civil envisagent la limitation par le législateur de l'exercice du droit de propriété. Il est à noter que l'article 636 du Code civil s'applique plus particulièrement aux propriétés forestières.

Aux yeux du Conseil d'État, le droit d'accès du public à la forêt et le droit d'y récolter des fruits en petite quantité, sont des limitations du droit de propriété qui ne revêtent pas le caractère suffisamment grave pour valoir changement dans les attributs de propriété, assimilable à une expropriation. Les dispositions des articles 3 (droit limité d'accès) et 10 (droit limité de récolte) ne sont dès lors pas contraires à l'article 16 de la Constitution.

Le droit de propriété est encore protégé par l'article 1^{er} du Protocole additionnel⁷ à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Rome le 4 novembre 1950 et approuvé par la loi du 29 août 1953⁸. Cette disposition protège le droit de propriété contre l'expropriation (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase), soumet la

² Article 16 de la Constitution : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. »

³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 101/13 du 4 octobre 2013, Mém. A-n° 182 du 14 octobre 2013 : « [Un] changement dans les attributs de la propriété *qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels*, peut constituer une expropriation. » Voir aussi l'avis complémentaire du Conseil d'État du 7 novembre 2017 sur le projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, doc. parl. n° 6861/12, p. 5.

⁴ Article 537, alinéa 1^{er}, du Code civil : « Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par la loi ».

⁵ Article 544 du Code civil : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage rompant l'équilibre entre des droits équivalents. »

⁶ Article 636 du Code civil : « L'usage des bois et forêts est réglé par des lois particulières. »

⁷ Protocole, art. 1^{er} : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

⁸ Mém. A-n° 53 du 29 août 1953, p. 1099.

réglementation de l'usage d'un bien à des conditions (article 1^{er}, alinéa 2) et impose, plus généralement, le « respect » des biens (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase).

L'ingérence étatique dans le droit de propriété découlant des articles 3 et 10 de loi en projet ne s'analyse pas, selon le Conseil d'État, en une expropriation puisqu'elle n'a pas pour effet la privation d'un bien ou l'extinction d'un droit de propriété. Elle s'analyse, par contre, en une réglementation étatique de l'usage d'un bien, en l'occurrence la forêt. Une telle ingérence peut se justifier si trois conditions sont remplies.

Premièrement, l'ingérence doit être prévue par la loi, ce qui est le cas en l'espèce.

Deuxièmement, elle doit répondre à l'intérêt général. La Cour européenne des Droits de l'Homme a tendance à accorder aux États une large marge dans l'appréciation de l'intérêt général⁹. L'intérêt général à prendre en compte pourrait, en l'espèce, se déduire de la reconnaissance implicite au public d'un certain « droit à la nature » que la loi en projet entend mettre en œuvre. Il s'agit là d'un choix politique qui correspond aux objectifs constitutionnels consacrés dans l'article 11*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, aux termes duquel « [l']État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures ».

Troisièmement, l'ingérence doit être proportionnée, c'est-à-dire qu'il doit exister un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. L'encadrement par le législateur tant du droit du public d'accéder à la forêt (article 3) que de celui d'y récolter des fruits, en petites quantités (article 10), amène le Conseil d'État à considérer que l'ingérence est proportionnée.

L'introduction d'un droit de chacun d'accéder aux chemins et sentiers de la forêt soulève encore la question de la responsabilité civile du propriétaire et des personnes, qui lui seront à assimiler, pour des dommages causés en milieu forestier à des personnes bénéficiant de ce nouveau droit d'accès. Le projet de loi introduit, dans son article 4, un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun qui prévoit plusieurs exonérations en faveur du propriétaire.

Le propriétaire sera ainsi exonéré de toute responsabilité du fait des choses, en ce qu'elle ne saurait être recherchée qu'en cas de faute qui est à prouver par le demandeur.

Ensuite, le régime spécifique de responsabilité impose au public, qui souhaite bénéficier de son droit d'accès à la forêt, l'acceptation des risques « inhérents au milieu forestier », de sorte que le propriétaire ne sera responsable que pour les fautes particulièrement graves.

⁹ CEDH, *Chabauty c. France* [GC], n° 57412/08, § 49, 4 octobre 2012 ; *Herrmann c. Allemagne* [GC], n° 9300/07, § 74, 26 juin 2012 ; *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999, CEDH 1999 II, § 75.

Enfin, dans les espaces naturels faisant l'objet d'une gestion forestière durable proche de la nature, le juge sera amené à apprécier l'élément de la faute de manière moins sévère, en raison des contraintes imposées au propriétaire forestier dans le cadre d'une gestion durable.

Étant donné que ces exonérations, prises dans leur ensemble, risquent d'engendrer une très large déresponsabilisation du propriétaire forestier, le Conseil d'État préférerait 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. Le Conseil d'État y reviendra plus en détail lors de son examen de l'article 4.

Dans un autre ordre d'idées, toujours en relation avec la nouvelle fonction sociale de la forêt, pourrait se poser la question de savoir si l'accueil en forêt du public en quête de quiétude, d'espaces verts et d'air pur est à considérer comme un service public fonctionnant sous la responsabilité de l'État, du fait que cet accueil est organisé par la loi. Une réponse affirmative à cette question risquerait d'engager la responsabilité civile de l'État en relation avec ce service public d'accueil. En ce qui concerne les forêts publiques, elle risquerait aussi d'avoir une répercussion sur le statut domanial de celles-ci. Les aménagements spéciaux apportés à la forêt publique, tels que chemins balisés, aires de loisirs ou de sports ou encore sentiers pédagogiques, pourraient en effet entraîner que ces forêts ou, du moins leurs parties spécialement aménagées, soient à considérer comme des dépendances du domaine public affectées par la loi ou par aménagement spécial au service public d'accueil.

La loi en projet traite en différents endroits, et plus particulièrement aux articles 3, 5 et 6, de l'accès et de la circulation en forêt. Ainsi, il est question, à l'article 3, des chemins et sentiers que le public peut emprunter en accédant à la forêt à pied, à « vélo » ou à « cheval ». À l'article 5, il est question du balisage des chemins et sentiers, étant noté que le balisage comporte des autorisations et des interdictions. À l'article 6, il est question de la circulation des véhicules motorisés en forêt.

Le Conseil d'État préférerait que toutes les problématiques liées à la circulation en forêt comme l'accès, les limitations et les interdictions d'accès, l'autorisation et l'interdiction de certains moyens de locomotion ainsi que les exceptions spécifiques pour certaines catégories de personnes soient traitées de manière plus systématique dans un chapitre spécifique de la loi en projet, à l'instar du chapitre IV du code forestier wallon. Il serait utile, dans ce contexte, de définir également les concepts utilisés en renvoyant aux définitions pertinentes de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques¹⁰, qui regroupe les définitions du Code de la route, chaque fois que cela est possible, sinon de formuler des définitions autonomes.

Il serait par ailleurs utile de délimiter clairement les champs d'application respectifs du Code de la route et de la loi en projet, en ce qui concerne la circulation en forêt. La loi en projet utilise à l'article 6 la notion de « voie publique ». Cette même notion définit le champ d'application du Code de la route. En effet, d'après l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté grand-

¹⁰ Mém. A-n° 66 du 2 décembre 1955, faisant partie du recueil de textes coordonnés dit « Code de la route ».

ducal précité du 23 novembre 1955, « la circulation sur les voies publiques et sur les voies ouvertes au public est régie par les dispositions du présent arrêté ». De plus, d'après l'alinéa 2 du même article 1^{er}, « les dispositions du présent arrêté obligent les propriétaires, détenteurs et conducteurs de véhicules ou d'animaux, les personnes qu'ils transportent, ainsi que les piétons, qu'ils soient en mouvement ou immobilisés ».

Dans le cadre du Code de la route, une route ou un chemin sont à considérer comme voie publique, du moment qu'ils sont ouverts à la circulation publique¹¹, indépendamment de la propriété de l'assiette de la route ou du chemin. Même un chemin privé est considéré comme voie publique et soumis aux dispositions du Code de la route, du moment que le propriétaire y tolère la circulation publique. Il en résulte que le propriétaire qui veut interdire la circulation publique sur son chemin doit installer une barrière ou un panneau pour empêcher matériellement ou interdire juridiquement la circulation publique. À défaut de barrière ou de signalisation d'interdiction univoque, le chemin, même forestier, pourrait être considéré comme voie ouverte à la circulation publique au sens du Code de la route.

Dans le contexte de la voirie forestière, il est à noter que beaucoup de chemins ruraux et forestiers font partie de la voirie communale innommée, c'est-à-dire de la voirie communale qui n'est ni urbaine ni vicinale. En se basant sur les pouvoirs de police administrative générale qui leur sont conférés sur l'intégrale étendue de leurs territoires communaux, les autorités communales de nombreuses communes ont édicté des règlements communaux de police sur la voirie vicinale, rurale et forestière. Elles y font obligation aux propriétaires riverains de cette voirie notamment d'élaguer les arbres et les haies de façon que les branches ne surplombent pas la voirie, ou encore de tailler périodiquement les haies jusqu'à concurrence d'une hauteur maximale de deux mètres. Se pose dès lors la question de la conformité, et aussi celle de la coexistence, de ces réglementations communales avec la loi en projet.

Plus généralement, dans le contexte des polices administratives spéciales créées par la loi en projet, surgit la question de la coexistence de ces nouveaux pouvoirs de police avec ceux qui existent déjà notamment au niveau communal.

Ces questions ne sont pas abordées par les auteurs.

Pour ce qui est des règlements communaux, l'article 29, alinéa 2, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose que les règlements communaux « ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ». En se basant sur cette disposition de la loi communale et sur l'article 95 de la Constitution, le juge refuserait d'appliquer les règlements communaux qui seraient contraires à une loi.

La question de la concurrence des différentes polices administratives peut trouver une réponse juridique par application de la règle de l'autonomie et du cumul des polices administratives.

¹¹ Article 2, point 1.1 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques.

Le Conseil d'État est à s'interroger s'il ne fallait pas, dans l'intérêt de la cohérence du droit, analyser ces situations et donner aux autorités communales des instructions précises en vue d'adapter la réglementation communale existante. Sinon, il faudrait consacrer à ces questions une disposition législative à l'instar de l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques¹², qui, en matière de réglementation de la circulation routière, délimite avec précision les pouvoirs de police des autorités communales par rapport aux pouvoirs de police étatiques.

À de nombreuses reprises dans la loi en projet, il est question du « propriétaire ». Selon le droit civil, il s'agit de la personne qui est titulaire du droit de propriété sur le bien en question, en l'occurrence la forêt. Or, dans le cadre de la loi en projet, il est aux yeux du Conseil d'État indispensable d'assimiler au propriétaire les titulaires d'autres droits réels démembres, à l'instar du code forestier wallon qui définit le propriétaire comme étant le « titulaire d'un droit de propriété ou d'un droit réel démembre emportant la jouissance d'arbres ou de produits de la forêt ». Le Conseil d'État ne serait cependant pas en faveur d'une définition spéciale de la notion de « propriétaire » qui divergerait, uniquement pour les besoins de la loi en projet, de la définition communément admise en droit civil. Il préférerait, par contre, que les titulaires des autres droits démembres soient assimilés expressément au propriétaire, chaque fois que cette assimilation est pertinente.

La loi en projet utilise, dans les articles 3, paragraphe 2, 6, paragraphe 1^{er}, et 8, paragraphe 1^{er}, la notion d'« ayants droit », alors que selon la lecture du Conseil d'État, la notion appropriée serait la notion d'« ayant cause ». Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹³ qui utilise également la notion d'« ayants cause » dans son article 15, paragraphe 2.

Finalement, en ce qui concerne la terminologie utilisée par la loi en projet, le Conseil d'État voudrait faire les observations qui suivent.

Aux articles 2, paragraphe 1^{er}, 3, paragraphes 2 et 3, 6, paragraphe 1^{er}, 7, 9, 12, 14, paragraphe 4, 15, paragraphe 1^{er}, 22, paragraphe 1^{er}, 23, paragraphe 1^{er}, 26, alinéa 2, 32, paragraphe 1^{er}, et 33, paragraphe 3, les termes « notamment », « en particulier » et « tel(les) que » sont à éviter. Leur utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ces termes pourraient laisser entendre que l'autorité puisse agir ou compléter le texte législatif à sa guise. Si, en revanche, lesdits termes ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Aux articles 22, 24, 25, 26 et 28 sont employés les verbes « veiller », « soutenir » et « encourager ». Or, ces termes se limitent régulièrement à indiquer une déclaration d'intention sans valeur normative, de sorte qu'il convient de supprimer ces dispositions et, par conséquent, de revoir la numérotation des articles subséquents.

¹² Mém. A-n° 15 du 7 mars 1955, p. 471, faisant partie du recueil de textes coordonnés dit « Code de la route ».

¹³ Mém. A-n° 771 du 5 septembre 2018.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue énumère les objectifs que la loi en projet est censée atteindre. Le Conseil d'État 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.

Article 2

L'article sous examen contient des définitions. Il comprend deux paragraphes dont le premier vise à donner une définition de la notion de « forêt », alors que le deuxième donne la définition d'autres concepts utilisés au fil de la loi en projet.

Paragraphe 1^{er}

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. Il est à noter dans ce contexte que ni la législation française ni la législation belge ne définissent le concept de forêt.

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 : « typiques pour la forêt » ; « 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, mis en exergue ci-dessus, est source d'insécurité

juridique et amène le Conseil d'État à s'opposer de manière formelle au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue dans sa teneur actuelle.

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, de l'article sous revue, 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.

Paragraphe 2

Le Conseil d'État note, avant d'entrer dans l'examen de la liste des définitions proposées par le paragraphe sous revue, que les définitions de certaines notions-clés, utilisées par la loi en projet, sont absentes de cette liste.

Ainsi ne sont définies ni la notion de « voirie forestière », utilisée plus particulièrement aux articles 6 et 16, ni la notion de « chemin », utilisée plus particulièrement aux articles 2, 3, 5, 6, 16, 17, 19 et 39, ni la notion de « sentier », utilisée plus particulièrement aux articles 2, 3 et 5, ni la notion de « layon », utilisée plus particulièrement 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 plus particulièrement aux articles 3, 5, 39 et 43. Il est à noter que ces notions sont définies au code forestier wallon.

Le point 1 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

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.

Les points 3 à 7 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

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 dans la définition sous revue, 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 communes¹⁴, 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-Duc¹⁵ ? Aux termes de l'article 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

¹⁴ Mém. A – n° 142 du 26 février 2018.

¹⁵ Mém. A - n° 817 du 9 octobre 2020.

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 forêts¹⁶ 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.

¹⁶ Mém. A – n° 28 du 27 mai 1909, p. 345.

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.

Les points 10 à 13 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Le point 14 définit la notion de « produits de la forêt » et, curieusement, en exclut expressément le bois des arbres. Est-ce que le bois des arbres ne ferait pas partie des produits ou fruits de la propriété forestière, dont le propriétaire peut jouir au sens du droit civil ? Pour le Conseil d'État, le bois des arbres est l'un des principaux sinon le principal fruit ou produit des forêts. Par ailleurs, il semble que les auteurs emploient, au point 15 du paragraphe 2 sous examen ainsi qu'aux articles 27 et 31, le terme « produits » au sens d'y inclure également le bois. Or, l'exclure moyennant disposition législative de la notion de « produits de la forêt », sans en préciser par ailleurs la nature juridique au regard de la notion civiliste de « fruit », est source d'insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à formellement s'opposer au libellé de la définition sous revue tel qu'il figure au point 14. Dans ce contexte, l'attention est attirée sur la définition de la notion de « produits de la forêt »¹⁷, inscrite à l'article 3, point 19, du code forestier wallon qui n'exclut pas *expressis verbis* le bois des arbres. Si, en revanche, les auteurs entendent viser uniquement les baies, champignons ou autres fruits comestibles de la forêt, le terme de « produit » est inapproprié.

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.

Les points 16 à 18 ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

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, en renvoyant aux considérations générales, suggère de faire abstraction des définitions autonomes et d'utiliser les concepts du Code de la route, chaque fois qu'il en

¹⁷ La définition du code forestier wallon se lit comme suit : « produits de la forêt : produits provenant des arbres et arbustes, végétations et sols des bois et forêts, à l'exclusion des grumes et houppiers ».

existe, ainsi que de tenir compte de l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de règlement grand-ducal modifiant 1^o l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques¹⁸ 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 point 20 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 3

L'article sous examen a pour objet de réglementer l'accès aux forêts.

Paragraphe 1^{er}

Aux termes du paragraphe sous revue, « les forêts sont en principe accessibles à pied au public sur les chemins et sentiers existants à cet effet à des fins de promenade avec l'obligation de ne pas les détériorer ».

Le paragraphe sous revue entend ainsi 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 sous revue 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 sous avis confère un droit d'accès qui semble être, à première lecture et en tenant compte des explications des auteurs du projet de loi, 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 la loi en projet, 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, il est renvoyé aux considérations générales.

La syntaxe de la phrase unique du paragraphe 1^{er} est inintelligible.

¹⁸ Projet de règlement grand-ducal modifiant 1^o l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ; 2^o le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers ; 3^o le règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000 déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats-conducteurs ; 4^o le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points. Voir aussi l'avis n° 60.327 du Conseil d'État du 17 novembre 2020.

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 sous revue, 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 réglemente 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 les détériorer ». Le terme « les » est ambigu dans la mesure où il peut viser ou bien la forêt, ou bien les chemins et sentiers ou bien les deux à la fois. À cet égard, il est à noter que la détérioration des chemins et sentiers n'est réprimée, comme telle, ni pénalement ni administrativement. Dans le contexte de l'obligation de non-détérioration, il faut encore rappeler que les obligations mises à charge du public doivent être énoncées au dispositif de manière claire et précise, et non pas de manière incidente.

Enfin, 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} sous revue. 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.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, se propose de conférer 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.

Le paragraphe 2 sous avis appelle plusieurs observations.

Même si l'alinéa 3 vient préciser 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.

Paragraphe 3

Le paragraphe sous examen 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 wallon¹⁹.

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 sous revue 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

¹⁹ « Art. 21. Sans préjudice des articles 27 et 28, l'accès des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge, de monture ou d'élevage est interdit en dehors :

1° des routes;

2° des chemins;

3° des sentiers balisés à cet usage conformément à l'article 26, alinéa 4;

4° des aires affectées à cet usage;

5° des itinéraires permanents soumis aux obligations que prescrivent le décret du 1er avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades, ou les dispositions équivalentes en Communauté germanophone.

L'accès des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge, de monture ou d'élevage aux sentiers et aux aires non visés à l'alinéa 1er, peut être autorisé par l'agent désigné comme tel par le Gouvernement, aux conditions que cet agent détermine, pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles, ou de conservation de la nature. »

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 du projet de loi sous avis.

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 sous revue dans sa teneur actuelle.

Paragraphe 4

La disposition sous revue 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.

Article 4

L'article 4 porte sur les « responsabilités inhérentes aux droits 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.

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.

Le Conseil d'État note à cet égard qu'une limitation de la responsabilité civile n'est pas étrangère au droit luxembourgeois²⁰, même si elle reste rare. En ce qui concerne notamment la responsabilité civile des pouvoirs publics, des régimes dérogatoires au droit commun existent, par exemple, en faveur

²⁰ Voir les exonérations de la responsabilité civile des journalistes, prévues dans plusieurs dispositions de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias : articles 13, 15, 17 et 19.

de certains organes de surveillance du secteur financier²¹. Au regard du régime exonérant la Commission de surveillance du secteur financier de sa responsabilité civile, la Cour constitutionnelle a considéré qu'un tel régime ne contrevient pas au principe d'égalité, consacré dans l'article 10*bis* de la Constitution, au motif qu'il « est rationnellement justifié, [...] adapté aux objectifs à atteindre et, compte tenu du fait que la Commission reste responsable de la négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de sa mission, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'atténuation de sa responsabilité et les objectifs visés. »²²

Des mécanismes limitatifs de la responsabilité existent également en droit français, en particulier pour les accidents en milieu naturel. Le Conseil d'État renvoie à l'article L. 121-37 du code de l'urbanisme²³ et aux articles L. 214-12 et L. 365-1 du code de l'environnement²⁴. Il aura l'occasion de revenir sur la comparaison du dispositif sous examen avec les textes législatifs français précités. Si le Conseil constitutionnel français a consacré un véritable principe constitutionnel de responsabilité, qu'il a déduit de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁵, il a également admis des régimes limitatifs de la responsabilité, en particulier lorsque n'est pas en cause la faute de l'auteur d'un préjudice²⁶.

²¹ À titre d'exemple, voir l'article 20, paragraphes 2 et 3, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier :

« (2) Pour que la responsabilité civile de la CSSF pour des dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la CSSF.

(3) Le paragraphe 2 s'applique également aux membres de la direction, ou du personnel de la CSSF individuellement, lorsque ces derniers exercent une mission de service public en représentant la CSSF au sein d'autres organismes, institutions, comités, autorités ou agences indépendantes. »

²² Cour constitutionnelle, arrêt n° 63/11 du 4 avril 2011, Mém. A-n° 65 du 11 avril 2011, p. 1104.

²³ Aux termes de l'article L. 121-37 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, « [la] responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par les servitudes définies aux articles L. 121-31 [bande de trois mètres de largeur d'une servitude de passage des piétons] et L. 121-34 [servitude de passage des piétons transversale au rivage] ne saurait être engagée au titre de dommages causés ou subis par les bénéficiaires de ces servitudes. »

²⁴ Aux termes de l'article L. 214-12 du code de l'environnement, « la responsabilité civile des riverains des cours d'eau non domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisirs non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs ».

Aux termes de l'article L. 365-1 du code de l'environnement, tel que modifié par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, « [la] responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1 [plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée], à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique. »

²⁵ Article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »

²⁶ Voir en matière de responsabilité dans les sociétés, Conseil constitutionnel, décisions n°s 2015-479 QPC, 31 juillet 2015, *Société Gecop* ; 2015-517 QPC, 22 janvier 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers* ; 2017-750 DC, 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.

Aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, « les personnes qui se rendent en forêt acceptent les risques d'accident inhérents au milieu forestier ». Le Conseil d'État se prononce pour l'omission de ce paragraphe pour les motifs suivants.

Si le Conseil d'État 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, tels le sport ou l'acceptation de se faire transporter par un conducteur en état d'ivresse²⁷, 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.

²⁷ G. RAVARANI, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, 3^e éd., 2014, pts 1051 et suivants, et la jurisprudence y citée.

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. Le Conseil d'État renvoie aux dispositifs légaux français précités qui limitent également, dans certains espaces naturels, la responsabilité civile des propriétaires aux seuls actes fautifs. 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 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 sous examen 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

but²⁸. Le Conseil d'État invite les auteurs à assimiler expressément, au paragraphe sous avis, les titulaires des autres droits démembrés au propriétaire. Il demande sinon aux auteurs de fournir des explications quant aux raisons du traitement différent, et réserve, dans l'attente, sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel de la loi en projet.

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 avec la prise en compte de la limitation des pouvoirs de gestion du propriétaire aura, en réalité, pour effet de reculer la responsabilité pour faute, dans de tels espaces naturels, à des cas de figure où le propriétaire a commis des fautes particulièrement graves. Il appartiendra au juge de déterminer les limites, une limitation de la responsabilité à la faute grave ne pouvant équivaloir à une irresponsabilité totale.

Le Conseil d'État ajoute que le futur dispositif légal aura également des implications sur la responsabilité pénale du propriétaire. Il ne pourra faire l'objet de poursuites pour coups et blessures involontaires en raison d'une négligence simple, même si le régime des articles 418 et suivants du Code pénal se satisfait de l'exigence d'une telle négligence.

Le régime prévu soulève encore une autre question qui porte sur la responsabilité des pouvoirs publics qui empêchent le propriétaire de procéder à certains aménagements destinés à prévenir des accidents, en particulier sur des chemins de randonnée, alors qu'il lui est interdit, en même temps, de procéder à une interdiction de l'accès à la forêt.

Article 5

D'après l'article sous revue, le balisage des sentiers et chemins en forêt ne peut pas être réalisé ou modifié sans l'autorisation préalable des propriétaires des terrains. D'après l'article 39, point 4, de la loi en projet, 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 ».

Le Conseil d'État rappelle que la notion de balisage n'est pas définie, ni par la loi en projet ni, à sa connaissance, par une autre loi, contrairement à ce qui est le cas pour le code forestier wallon. 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

²⁸ Voir Cour constitutionnelle, arrêt n° 00149 du 5 juillet 2019, Mém. A-n° 492 du 12 juillet 2019.

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 revue pour des considérations de sécurité juridique.

Article 6

L'article sous examen traite de la circulation des « véhicules motorisés » en forêt.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er}, première phrase, de l'article sous revue pose le principe suivant : « En forêt, la circulation des véhicules motorisés, à l'exception des véhicules électriques légers des personnes à mobilité réduite, est défendue en dehors des voies publiques goudronnées. »

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 sous revue 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 est à s'interroger 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 sous revue, 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 sous revue 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 est amené à s'opposer de manière formelle à l'article 6, paragraphe 1^{er}, sous revue, 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 ».

Paragraphe 2

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

La disposition sous revue 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, sous revue, 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 sous revue 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.

Article 7

L'article sous examen vise, selon son intitulé, la protection des forêts contre les « agents biotiques et abiotiques ». L'intitulé de l'article étant dénué de valeur normative, 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 2018²⁹, 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 sous revue 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 ?

Article 8

L'article sous revue s'inspire des articles 44 et 45 du code forestier wallon et traite du feu en forêt.

Le paragraphe 1^{er} pose l'interdiction de principe du feu en forêt, tout en prévoyant les exceptions à ce principe, qui sont au nombre de deux, l'une en considération du lieu, l'autre en considération de la personne. Ainsi, l'interdiction ne s'applique pas dans des zones spécialement aménagées à cet effet à des fins récréatives. Elle ne s'applique pas non plus aux propriétaires des terrains forestiers et à leurs ayants droit.

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

²⁹ Doc. parl. n° 7477. Voir aussi l'avis correspondant du Conseil d'État du 20 novembre 2020.

du propriétaire, le bénéficiaire de l'autorisation serait en effet à considérer comme ayant droit.

Finalement, en ce qui concerne la terminologie, il y a lieu de noter que le paragraphe 1^{er} porte interdiction « de porter et d'allumer du feu en forêt » (conjonction « et ») alors qu'au paragraphe 3 est utilisée la formule « de porter ou d'allumer du feu » (conjonction « ou »). 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 droits, 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 de feu par le propriétaire et ses ayants-droits 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.

Article 9

L'article sous revue traite de la « quiétude »³⁰. Il interdit « d'accomplir, sans motif légitime, tout acte de nature à perturber de manière significative la quiétude qui règne dans les forêts, de déranger le comportement des animaux sauvages ou de nuire aux interactions entre les êtres vivants, animaux et végétaux et leur environnement naturel ». Il détermine comme « motifs légitimes » d'exonération de ces interdictions « notamment les travaux de gestion forestière, les activités de chasse en battue ou les activités de loisir autorisées par le ministre ».

³⁰ Le dictionnaire définit la « quiétude » comme « l'état de ce qui n'est pas troublé ni menacé » et en donne comme synonymes apaisement, assurance, ataraxie, béatitude, bien-être, calme, paix, repos, tranquillité, et, comme antonymes, agitation, angoisse, anxiété, courroux, détresse, effervescence, effroi, inquiétude. Voir, *Le Grand Robert de la langue française*, dictionnaire, 2016.

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 sous revue 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. Le terme apparaît exclusivement dans le contexte de la création ou de la préservation de « zones de quiétude »³¹, sans pour autant faire l'objet d'une définition.

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

³¹ À titre d'exemples, voir le considérant 20 du plan national concernant la protection de la nature, arrêté par décision du Gouvernement en Conseil du 13 janvier 2017 relative au plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 et ayant trait à sa première partie intitulée « Stratégie nationale Biodiversité », Mém. A-n° 194 du 14 février 2017 ; règlement grand-ducal du 20 septembre 2005 déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone forestière « Ënneschte Bësch » englobant des fonds sis sur le territoire des communes de Bertrange et Leudelange, Mém. A-n° 170 du 17 octobre 2005, p. 2858.

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 superfétatoire, 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 ».

Article 10

L'article sous revue traite du prélèvement des produits de la forêt.

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 sous revue 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 sous revue 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 sous revue 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 réputé 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 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 sous avis, en ce qu'il contrevient au principe de la spécification de l'incrimination, imposé par l'article 14 de la Constitution.

Article 11

L'article sous examen interdit d'abîmer, d'abattre, d'enlever ou d'arracher des arbres, sans l'autorisation préalable du propriétaire forestier.

Concernant l'article sous revue, les auteurs indiquent au commentaire de l'article que « [cette] disposition complète et précise les articles 535 et 537 du Code pénal ».

L'article 535 du Code pénal a la teneur suivante :

« Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, quiconque aura méchamment coupé ou dévasté des récoltes sur pied ou des plants venus naturellement ou faits de mains d'homme. »

L'article 537 du même code est libellé comme suit :

« Quiconque aura méchamment abattu un ou plusieurs arbres, coupé, mutilé ou écorcé ces arbres de manière à les faire périr, ou détruit une ou plusieurs greffes, sera puni :

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

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

À défaut d'explications, le Conseil d'État n'entrevoit pas de quelle manière l'article sous revue 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.

Article 12

L'article sous revue dispose que « les forêts doivent être gérées selon les règles de l'art et les principes d'une gestion forestière durable, y compris l'option d'une gestion consistant à renoncer en partie à leur entretien et à leur exploitation, dans la mesure où l'état et la conservation des forêts le permettent, notamment pour des raisons écologiques ». D'après le commentaire, l'article sous revue « 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 [...] ».

La syntaxe de la phrase est toutefois 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.

Article 13

L'article sous examen 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.

Le défaut d'élaborer un tel document peut être sanctionné par le ministre moyennant une amende administrative comprise entre 50 et 1 000 euros, conformément à l'article 44, paragraphe 1^{er}, point 1, de la loi en projet.

D'après l'article 36 de la loi en projet, la disposition sous revue ne s'applique pas à la gestion des forêts publiques.

La disposition sous revue donne lieu aux observations et aux questions qui suivent.

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 sous revue, 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 sous revue.

Le document de planification forestière est censé être un document « périodique ». Le texte sous revue 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 sous revue ne règle pas la question.

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

Article 14

L'article sous revue traite de l'exploitation des forêts.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'articulation de l'article sous revue 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 revue, 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 est proposé 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.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 15

L'article sous examen traite de la régénération de la forêt.

Paragraphe 1^{er}

D'après le paragraphe 1^{er}, la régénération de la forêt est obligatoire pour le propriétaire. Elle a pour finalité de maintenir ou de reformer le couvert forestier.

Il est à noter 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 voudrait attirer l'attention des auteurs sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 juin 2018³². Par cet arrêt, la Cour a déclaré contraire à l'article 14 de la Constitution la disposition de la première phrase³³ 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,

³² Arrêt n° 138/18 de la Cour constitutionnelle du 6 juin 2018, Mém, A-n° 459 du 8 juin 2018.

³³ Cette phrase disposait comme suit : « Il est interdit de réduire, de détruire ou de changer les biotopes tels que mares, marécages, marais, sources, pelouses sèches, landes, tourbières, couvertures végétales constituées par des roseaux ou des joncs, haies, broussailles ou bosquets ».

paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018³⁴ 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.

Paragraphe 2

Le paragraphe sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond.

Paragraphe 3

Au paragraphe 3, il est prévu 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.

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond.

Article 16

L'article sous examen, intitulé « voirie forestière » traite en fait uniquement de l'implantation de cette voirie.

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.

³⁴ Article 13, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles :

« Après toute coupe rase, le propriétaire ou le possesseur du fonds est tenu de prendre, dans un délai de 3 ans à compter du début des travaux d'abattage, les mesures nécessaires à la reconstitution de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité. »

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 2018³⁵, 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 37³⁶ 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.

Article 17

D'après sa phrase introductive, l'article sous examen est censé « réglementer » certaines pratiques de gestion des forêts. Il est cependant à

³⁵ L'article 3, point 26, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, donne de la notion de construction la définition suivante : « 26° « construction » : tout aménagement, bâtiment, ouvrage et installation comprenant un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable, incorporé ou non au sol, à la surface ou sous terre. Au sens de la présente loi, la notion de construction ne comprend pas les clôtures agricoles entourant des pâtures, ni les clôtures protégeant les rajeunissements forestiers ».

³⁶ La première phrase de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dispose comme suit : « Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre. »

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 sous revue 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.

Article 18

L'article sous examen est censé servir de base légale à un règlement grand-ducal qui, dans l'intérêt de la protection de la nature, peut « limiter dans le temps et dans l'espace les types de travaux forestiers qui ont un impact négatif important sur la biodiversité ».

Il est à noter que l'article 39, point 16, de la loi en projet punit d'une amende de police toute personne « qui n'a pas respecté les dispositions de l'article 18 visant à interdire certaines pratiques de gestion dans l'intérêt de la conservation du milieu forestier ». Cette dernière disposition et celle sous 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.

Article 19

L'article 19 traite du respect du voisinage.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} établit des règles quant à la distance de plantation des arbres à haute tige par rapport aux limites des propriétés. Il constitue une

reprise partielle des dispositions de droit commun inscrites aux articles 671³⁷, 672³⁸, 672-1³⁹ et 673⁴⁰ du Code civil par rapport auxquelles il présente toutefois des divergences et omissions. Ainsi, le texte sous revue 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 code⁴¹. 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.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 se propose de régler les relations entre propriétaires voisins à l'occasion de certains travaux forestiers. 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.

³⁷ « Art. 671 du Code civil

Il n'est permis d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes dont la hauteur dépasse deux mètres qu'à la distance de deux mètres de la ligne séparative des deux héritages.

Les arbres, arbrisseaux et arbustes de toute espèce peuvent être plantés en espaliers de chaque côté de la clôture séparative, sans que l'on soit tenu d'observer aucune distance.

Si le mur de séparation n'est pas mitoyen, le propriétaire seul a le droit d'y appuyer ses espaliers. »

³⁸ « Art. 672 du Code civil

Le voisin peut exiger que les arbres, arbrisseaux et arbustes plantés à une distance moindre que la distance légale soient arrachés ou réduits à la hauteur de deux mètres, à moins qu'il n'y ait titre, destination du père de famille ou prescription décennale.

Si les arbres meurent ou s'ils sont coupés ou arrachés, le voisin ne peut les remplacer qu'en observant la distance légale. »

³⁹ « Art. 672-1 du Code civil

Celui sur la propriété duquel avancent les branches des arbres, arbustes et arbrisseaux du voisin peut contraindre celui-ci à les couper. Tant qu'il renonce à l'exercice de ce droit, il peut s'approprier les fruits poussant sur ces branches.

Si ce sont des racines, ronces ou brindilles qui avancent sur son héritage, il a droit de les couper lui-même à la limite de la ligne séparative.

Le droit de couper les racines et les branches ou de faire couper les branches des arbres est imprescriptible.

Néanmoins, le droit de couper les racines et les branches ne s'applique pas aux arbres protégés par la législation sur la conservation de la nature ou la protection des sites et monuments nationaux ainsi qu'aux arbres de lisières, âgés de plus de trente ans et faisant partie d'un massif forestier de plus d'un hectare. »

⁴⁰ « Art. 673 du Code civil

Les arbres qui se trouvent dans la haie mitoyenne sont mitoyens comme la haie, et chacun des deux propriétaires a droit de requérir qu'ils soient abattus. »

⁴¹ Mém. A – 67 du 25 août 1993.

Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe sous revue.

Articles 20 et 21

Les articles sous revue étant sans apport normatif, il convient de les supprimer et, par conséquent, de revoir la numérotation des articles subséquents.

Article 22

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 sous revue.

Le Conseil d'État voudrait rappeler par ailleurs que la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse prévoit à côté de l'établissement des plans de tir (article 13) encore une autre mesure permettant de contrôler les populations de gibier que peut prendre le ministre ayant la chasse dans ses attributions. Il s'agit de l'organisation de chasses administratives (articles 55 à 57). Le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser à l'article sous revue les mesures qu'ils visent et qui ne sont pas déjà couvertes par la loi précitée du 15 mai 2011, tout en veillant à la cohérence de l'article sous revue avec les dispositions pertinentes de la loi relative à la chasse.

Le paragraphe 2 étant sans apport normatif, il convient de le supprimer.

Article 23

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit que dans le cas d'une catastrophe forestière, définie à l'article 2 de la loi en projet et « décrétée » par le ministre, des mesures temporaires peuvent être prises par voie de règlement grand-ducal, à prendre selon la procédure d'urgence. Sont visées notamment des modifications des règlements d'exécution de la loi en projet, des mesures spécifiques de protection des végétaux, des mesures de surveillance et de lutte contre certains organismes pathogènes ou des modifications des règles d'imposition et de TVA pour l'exploitation forestière. L'éventail des mesures énumérées est vaste et non exhaustif et recouvre tant des matières dites libres que des matières dites réservées.

Dans les matières dites libres, le Grand-Duc dispose du pouvoir de prendre spontanément les règlements qui sont nécessaires à l'exécution de la loi. Si les conditions l'exigent, le Grand-Duc peut, à tout moment modifier les règlements d'exécution de la loi, sans y être autorisé par le législateur. Il faut toutefois noter que le Grand-Duc apprécie souverainement la nécessité de prendre un règlement, sans que la prise du règlement puisse être subordonnée à l'intervention d'une autre autorité. Il est dès lors inconcevable et contraire à l'article 36 de la Constitution que le pouvoir réglementaire du

Grand-Duc dépende de la volonté du ministre de décréter la catastrophe forestière, 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 voudrait encore relever que la disposition en projet prévoit que le règlement grand-ducal pourra être pris en « invoquant l'urgence ». Le Conseil d'État comprend qu'est visée la procédure d'urgence prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Or, il est à noter à cet égard que l'appréciation de la situation d'urgence par le Grand-Duc doit se faire *in concreto*, en tenant compte des circonstances matérielles du moment. Elle ne saurait être appréciée *in abstracto* par le législateur dans une disposition législative générale et préalable. La référence à l'urgence est par conséquent à omettre, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 16 juin 2017 étant suffisant à cet égard.

Le Conseil d'État se doit encore de relever que les règlements grand-ducaux sont pris par le Grand-Duc. La formule selon laquelle le Gouvernement peut prendre des mesures par voie de règlement grand-ducal étant contraire à la répartition des pouvoirs organisée par la Constitution, le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Paragraphe 2

Sans observation.

Paragraphe 3

Le paragraphe sous revue prévoit que « le ministre peut octroyer des aides aux propriétaires forestiers impactés par une catastrophe forestière ». Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis 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.

Article 24

L'article sous revue étant une déclaration d'intention sans réelle valeur normative, il convient de le supprimer et, par conséquent, de revoir la numérotation des articles subséquents.

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, ni dans le texte sous avis ni dans le commentaire des articles. 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.

Article 25

D'après la première phrase de l'article sous revue, « le ministre surveille, coordonne et encourage la formation professionnelle dans le domaine forestier ». 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 2019⁴² 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 sous revue ne répond pas aux exigences de la sécurité juridique et en demande la suppression sous peine d'opposition formelle. Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

⁴² Mém. A – 370 du 29 mai 2019.

Article 26

Aux termes de l'article sous revue, « le ministre peut [...] soutenir par des aides financières la recherche sur les forêts ».

Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis 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.

Article 27

Paragraphe 1^{er}

Aux termes du paragraphe 1^{er}, « l'administration exécute ou fait exécuter un inventaire forestier national ou d'autres relevés périodiques sur les forêts, leurs fonctions, services et produits, ainsi que sur l'utilisation du bois et les entreprises forestières ».

Il est à noter que la formulation « inventaire forestier national ou d'autres relevés périodiques » est vague au point de pouvoir donner lieu à des interprétations divergentes. Cette disposition permet-elle à l'administration de remplacer à son gré l'inventaire forestier national par d'autres relevés périodiques, non autrement spécifiés qu'il n'est pas prévu de transmettre au Conseil supérieur des forêts ?

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 en vertu de l'article 44, paragraphe 1^{er}, point 2, de la loi en projet, 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 ».

D'un point de vue rédactionnel, étant donné qu'un inventaire est un document à caractère descriptif et énumératif, l'emploi du verbe « exécuter » est mal à propos. Les verbes « dresser », « établir » ou « confectionner » seraient mieux appropriés.

Paragraphe 2

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 ». S'agit-il de l'administration ? Il semble que non puisque l'article 28 de la loi en projet fait une distinction nette entre l'administration et les « autorités ». 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. S'agit-il de ses organes de direction ?

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.

À titre tout à fait subsidiaire, le Conseil d'État voudrait encore faire observer qu'il est superfétatoire de faire intervenir dans la disposition sous revue la notion de secret de fonction, puisque les personnes concernées sont astreintes au secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

L'établissement de l'inventaire forestier pourrait utilement faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

Article 28

L'article sous revue étant sans apport normatif, il convient de le supprimer et, par conséquent, de revoir la numérotation des articles subséquents.

Article 29

Au paragraphe 2, il est prévu qu'« [u]n règlement définit les mesures d'exécution des subventions d'encouragement, les montants et les procédures d'allocation ». Il est rappelé 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 sous revue 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.

Article 30

Le Conseil d'État note que l'article sous revue 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

Sans observation.

Article 32

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.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'État demande de formuler la première partie de la première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue comme suit :

« Aucun défrichement ne peut avoir lieu en l'absence d'un règlement grand-ducal [...] ».

Article 33

Sans observation.

Article 34

L'article 34 figure à la section II intitulée « Gestion des forêts publiques » qui englobe les articles 34 à 38 de la loi en projet. La section II fait partie du chapitre III intitulé « Dispositions spéciales pour les forêts publiques – Régime forestier ».

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 le dictionnaire⁴³, l'expression « au gré de » signifie, en effet, « selon le goût, la volonté de ».

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

L'article sous examen pose les principes de gestion des forêts publiques. Il énonce dans ce contexte que « la gestion des forêts publiques se base sur 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 ». Il constitue une redite partielle et non littérale de l'article 12 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.

Article 36

Sans observation.

Article 37

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue est à supprimer puisqu'il n'a pas de contenu normatif.

L'intitulé de l'article étant dénué de valeur normative, le Conseil d'État demande aux auteurs d'explicitement viser, au paragraphe 2, « Tous les travaux dans les forêts publiques ». Il est, par la suite, possible de faire référence à « Ces travaux ».

Le paragraphe 5 de l'article sous revue 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 Constitution⁴⁴. 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 sous revue. Aussi suggère-t-il

⁴³ Voir, *Le Petit Robert*, dictionnaire de la langue française, 2011, p. 1184.

⁴⁴ Avis n° 53.094 du Conseil d'État du 26 mars 2019 sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 8-1 du Code de procédure pénale et fixant la procédure d'agrément aux fonctions de facilitateur en justice restaurative ; avis n°s 49.273, 45.930 et 46.280 du Conseil d'État du 5 juillet 2011 sur le projet de loi portant - introduction de la médiation civile et commerciale dans le Nouveau Code de procédure civile ; - transposition de la Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ; - et modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, sur la proposition de loi portant introduction de la médiation civile et commerciale dans le Nouveau Code de Procédure Civile et sur le projet de loi portant réforme du divorce, doc. parl. n°s 6272/5, 4969/3 et 5155/9, p. 6.

aux auteurs de vérifier si la question de l'agrément ne serait pas mieux réglée dans le cadre de la loi relative aux marchés publics.

Par ailleurs, en chargeant le « Gouvernement » d'organiser un régime d'agrément, la disposition sous revue 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.

Article 38

Au paragraphe 1^{er}, il est proposé d'écrire « [...] en conformité avec le document d'aménagement prévu à l'article 36. »

Au paragraphe 2, le Conseil d'État est encore une fois amené à s'interroger sur la signification de l'expression « au gré des propriétaires ». Sur quels éléments de la vente doit porter l'accord des propriétaires ? Sur la fixation du prix ? Sur le principe de l'adjudication ? Au regard des incertitudes découlant de la formule utilisée, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du paragraphe 2 au motif que celui-ci ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

Article 39

L'article sous revue érige certains comportements, qui sont contraires à des dispositions de la loi en projet, en infractions de police.

En ce qui concerne :

- le point 1, qui a pour objet de punir les comportements contraires à l'article 3, paragraphe 2, et à l'article 6, paragraphe 2, de la loi en projet ;
- le point 2, qui a pour objet de punir les comportements contraires à l'article 3, paragraphe 3, de la loi en projet ;
- le point 3, qui a pour objet de punir les comportements contraires à l'article 3, paragraphe 4, de la loi en projet ;
- le point 4, qui a pour objet de punir les comportements contraires à l'article 5 de la loi en projet ;
- le point 5, qui a pour objet de punir les comportements contraires à l'article 6, paragraphe 1, de la loi en projet ;
- le point 6, en ce qu'il a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 8, paragraphes 1^{er} et 3, de la loi en projet ;
- le point 7, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 9 de la loi en projet ;
- le point 8, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 10 de la loi en projet ;

- le point 9, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet ;
- le point 11, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 15, paragraphe 3, de la loi en projet ;
- le point 12, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 17, point 1, de la loi en projet, et
- le point 16, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 18 de la loi en projet,

le Conseil d'État rappelle les oppositions formelles formulées plus haut 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 14, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 pour ce qui est de l'utilisation dans un texte normatif de l'expression anglaise « *full tree logging* ».

Article 40

À l'article 40, 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.

En ce qui concerne le point 1, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 14, paragraphes 2, 3, 4 et 5 de la loi en projet, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 14, paragraphe 2. Il doit par conséquent s'opposer de manière formelle également au point 1 de l'article sous revue dans la mesure où cette disposition incrimine des comportements audit article 14, paragraphe 2. L'opposition formelle est fondée sur le non-respect du principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution.

En ce qui concerne le point 4, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de cette disposition. Plus particulièrement, le point 4 punit celui qui, en violation de l'article 15, paragraphe 1^{er}, n'a pas respecté l'obligation de reconstituer un peuplement après une coupe. L'article 15, paragraphe 1^{er}, impose au propriétaire forestier, entre autres, de prendre « les mesures nécessaires à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier ». L'obligation ainsi imposée au propriétaire forestier est une obligation de résultat, ce qui signifie que lorsque le résultat n'est pas atteint, pour quelque raison que ce soit, même complètement indépendante de la volonté du propriétaire forestier, celui-ci encourt une condamnation pénale, ce qui est contraire au principe de la spécification des incriminations inscrit à l'article 14 de la Constitution. Il doit par conséquent également s'opposer de manière formelle au point 4 de l'article sous revue.

En ce qui concerne le point 5, 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.

En ce qui concerne le point 7, qui a pour objet de punir des comportements contraires à l'article 17, points 5 et 6, de la loi en projet, le Conseil d'État rappelle l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 17, point 6. Il doit par conséquent, sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, s'opposer formellement au point 7 de l'article sous revue dans la mesure où cette disposition incrimine des comportements contraires audit article 17, point 6.

Article 41

L'article en projet omet de préciser quelles sont les peines susceptibles d'être aggravées. Pour le Conseil d'État, il ne peut s'agir que des peines prévues à l'article 40. Il demande aux auteurs de préciser l'article sous revue en ce sens.

Article 42

L'article 42 définit la récidive pour les besoins de la loi en projet. Il y a récidive si dans les 12 mois qui ont précédé la réitération d'une infraction, le prévenu a fait l'objet d'une condamnation irrévocable du chef d'une infraction prévue par la loi en projet ou par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Il est à noter que les dispositions sous revue 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.

Article 43

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.

Le paragraphe 2 de l'article sous revue donne lieu aux observations qui suivent, même s'il correspond très largement à l'article 77, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Ainsi, il est à noter 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 sous examen 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 sous revue 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 numérotation des paragraphes est à revoir en conséquence.

Article 44

L'article sous revue 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 renvoie à ses observations au sujet de ces dispositions et plus particulièrement à l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 13 de la loi en projet. Il doit par conséquent s'opposer formellement également à l'article sous revue, dans la mesure où cette disposition incrimine des comportements contraires audit article 13. L'opposition formelle est fondée sur le non-respect du principe de la spécification des incriminations inscrit à l'article 14 de la Constitution.

Article 45

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

Article 46

À l'article sous revue, il 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. Dans ce contexte, il est renvoyé aux avis du Conseil d'État du 28 juin 2011 sur le projet de loi relative aux déchets (doc. parl. n° 6288¹) et du 25 mars 2014 sur le projet de loi portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe (doc. parl. n° 6555³). 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.

Au vu de ce qui précède, il conviendrait de libeller l'article comme suit :

« Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade [...] et les fonctionnaires à partir du grade [...] de l'Administration de la nature et des forêts peuvent être chargés de constater 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. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

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 précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Article 47

Le texte sous avis déroge au délai de droit commun de trois mois pour l'introduction d'un recours. Il y a lieu de s'interroger sur la nécessité d'une telle dérogation. Le commentaire des articles ne fournit pas d'éclaircissement à ce sujet. Partant, il est proposé d'en rester au délai de droit commun pour les recours prévus.

Par ailleurs, dans un souci d'harmonisation, il est proposé, pour l'institution d'un recours en réformation, de libeller l'article sous examen comme suit :

« Toute décision prise par le ministre au titre de la présente loi est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Article 48

Pour des raisons de cohérence, il est proposé aux auteurs de s'en tenir au libellé de l'article 38 de loi du 28 avril 2017 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.⁴⁵

Article 49

Sans observation.

⁴⁵ Loi du 28 avril 2017 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses :

« **Art. 38. Droit de recours 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. »

Article 50

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « pour établir le document de planification ».

Article 51

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La table des matières précédant le dispositif du projet de loi soumis à examen est à supprimer.

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes sont numérotées en chiffres arabes. Le point entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre est à remplacer par un trait d'union. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Objectifs et dispositions générales** ».

L'article est introduit par la forme abrégée « **Art.** » et non pas par « **Arti.** ».

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. L'emploi d'énumérations sous forme de liste à puces est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ». Le dispositif est à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Les définitions introduites par l'article 2 sont à employer de manière uniforme tout au long du dispositif. Ainsi, il convient de désigner l'« Admⁱⁿistration de la nature et des forêts », et non pas l'« Administration en charge des forêts », comme « Administration » avec une majuscule, conformément à la définition qui en est faite à l'article 2.

Les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. À titre d'exemple, il doit être fait référence à l'« Admⁱⁿistration de la g^estion de l'eau », à l'« Admⁱⁿistration de l'enregistrement et des domains » et à la « Police grand-ducale ».

Aux articles 21, 22, 23, 26, et 27 les auteurs se réfèrent au « Conseil supérieur des forêts », alors que celui-ci est uniquement institué à la section 5, plus précisément à l'article 30. Le Conseil d'État recommande dès lors de viser aux articles précités le « Conseil supérieur des forêts, tel qu'institué par la section 5 ».

Les unités de mesure, telles que longueur, superficie, volume sont à rédiger en toutes lettres : « mètre », « centimètre », « hectare », « mètre cube ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres et en caractères droits.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment en chiffres lorsqu'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois). À titre d'exemple, il convient d'écrire « 20 hectares », mais « cinq ans ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 251 à 750.000 euros ».

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet sous examen est censé dresser l'inventaire des actes que le dispositif abroge. Partant, il y a lieu de reprendre les actes énumérés à l'article 49 à l'intitulé. Afin d'éviter que la citation de l'intitulé de la loi en projet soit trop longue, il est indiqué de prévoir l'insertion d'un article 51 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation pour désigner la loi en projet sous avis.

Lorsqu'il est fait référence à un acte national ayant subi des modifications depuis son entrée en vigueur, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » ou « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont il est question.

Au vu de ce qui précède, il est proposé de reformuler l'intitulé de la loi en projet comme suit :

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

Article 2

Les définitions se suivent dans leur ordre logique ou, lorsqu'elles sont nombreuses, dans leur ordre alphabétique. Il n'est donc pas approprié d'isoler le terme « forêt » des autres termes définis à l'article sous revue dans un paragraphe distinct.

Les définitions reprises dans la loi en projet s'imposent à ses règlements d'exécution de sorte que les termes « et de ses règlements d'exécution » sont à omettre au paragraphe 1^{er}, car superfétatoires.

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions. Une définition se doit d'être complète et de n'exclure aucun cas existant ou immédiatement prévisible. La définition du terme

« forêt » doit suffire par elle-même à la définition du terme, sans avoir recours à des illustrations.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation.

Au paragraphe 2, point 2, il y a de remplacer les termes « des carrières A et B » par ceux de « des catégories de traitement A et B ».

Les définitions au paragraphe 2, points 7° et 8° sont à énoncer au singulier.

Il est suggéré de formuler la définition au paragraphe 2, point 7° comme suit :

« 7° « Forêts en évolution libre » : forêts qui évoluent sans intervention humaine autre que celle liée aux travaux de sécurisation des chemins et sentiers ou aux activités de chasse ; ».

Au paragraphe 2, point 8°, il est suggéré d'écrire « aux établissements publics ou aux sociétés ».

Au paragraphe 2, point 12°, il convient d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions » avec une lettre « e » majuscule.

Au paragraphe 2, point 15°, il y a lieu d'écrire « Programme forestier national » avec des lettres « f » et « n » minuscules. Cette observation vaut pour l'ensemble du dispositif. Par ailleurs, la définition est à faire commencer par une minuscule pour lire « plateforme de discussion ». La même observation vaut également pour le point 16°. Par ailleurs, au point 16°, il n'est pas indiqué d'insérer des phrases entières ni de mettre des termes entre parenthèses. L'indication de l'étendue de la variation de la valeur de recouvrement constitue une explication de la définition et est à omettre, car superflète. Dès lors, le point 16° sous revue est à lire comme suit :

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

Au paragraphe 3, il est préférable d'utiliser le verbe « interdire » en lieu et place du verbe « défendre ».

Article 5

Il convient d'éviter, dans toute la mesure du possible, les doubles négations. Dès lors, il y a lieu d'écrire :

« Le balisage des sentiers et chemins en forêt ne peut être réalisé ou modifié qu'avec l'autorisation préalable des propriétaires des terrains. »

Article 6

Il y a lieu de remplacer les termes « est défendue » par ceux de « est interdite ». Par ailleurs, le pluriel du substantif « ayant droit » s'écrit « ayants droit », sans « s » à « droit », de sorte qu'au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, il y a lieu de lire « les véhicules motorisés des ayants droit ».

Article 9

Une virgule est à insérer après les termes « animaux et végétaux ».

Article 11

Le Conseil d'État recommande d'écrire le verbe « abîmer » avec un accent circonflexe.

Article 13

Les tirets d'incise peuvent avoir valeur de parenthèses ou de virgules. Lorsque les tirets d'incise sont employés avec la même finalité que des parenthèses, la proposition incise est à omettre. S'il est entendu de donner une valeur normative aux termes entourés par des tirets, il y a alors lieu d'employer des virgules, pour écrire « doivent, dans le cadre de la gestion de la forêt, élaborer ».

Article 14

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de cet article ». Partant, aux paragraphes 3 à 5, les termes « de cet article » sont à omettre.

Article 22

Les termes « équilibre forêt-gibier » constituent une forme abrégée de l'expression « équilibre entre la forêt et le gibier ». Cette forme abrégée, bien qu'utilisée en pratique, n'est pas officiellement reconnue. Il convient donc d'utiliser l'intégralité de l'expression « équilibre entre la forêt et le gibier » à l'intitulé et au paragraphe 2 de l'article en projet.

Par ailleurs, dans les actes à rédiger en français, il convient de n'employer que des termes appartenant à cette langue. Le terme « *monitoring* » est ainsi à remplacer par le terme « surveillance » ou par celui de « contrôle ». La même observation vaut également pour l'intitulé de l'article 27.

Article 23

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il convient d'écrire :

« Le plan catastrophe et ses mises à jour sont soumis pour avis au Conseil supérieur des forêts ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de noter un emploi impropre du terme « impacté », utilisé ici en adjectif pour signifier « être touché ». De ce fait, il

est suggéré d'écrire « aux propriétaires forestiers touchés par une catastrophe forestière ».

Article 30

Au paragraphe 3, point 9°, il y a lieu d'écrire « deux délégués des secteurs de la recherche et de la formation professionnelle forestière ».

Article 31

Il y a lieu d'introduire un passage à la ligne après l'intitulé de l'article.

Au paragraphe 1^{er}, les termes « par ou en vertu » sont redondants de sorte que seule l'une des alternatives est à retenir. Il est préconisé d'écrire « en vertu ».

Article 34

Au paragraphe 3, il est fait un usage impropre du terme « stipulé », qui ne peut s'appliquer aux dispositions d'une loi. Il convient d'écrire « disposé ».

Article 39

Le Conseil d'État signale que s'il est recouru au procédé de munir les articles d'un intitulé, chaque article du dispositif comportant des dispositions autonomes, doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chacun de ces articles et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Étant donné que les intitulés de l'article sous avis et de l'article 40 sont identiques, il y a lieu de les adapter.

Il n'y a pas lieu de commencer par une majuscule ni de passer à la ligne après les deux points. Par ailleurs, les deux points sont mal placés. De plus, il convient d'accorder l'adjectif « punie » au féminin singulier. Par ailleurs, étant donné que les auteurs n'emploient pas le terme « ou » à la fin de l'avant-dernier élément de l'énumération, il convient d'indiquer que les différents éléments de l'énumération de la liste d'infractions ne sont pas à cumuler en ayant recours à la formulation suivante :

« Est punie d'une amende de 25 à 250 euros, toute personne qui aura commis l'une des infractions suivantes : »

En procédant ainsi, il n'y a plus lieu d'introduire chaque énumération par le pronom « qui ».

Au point 5°, les termes « sans préjudice quant aux dispositions du Code de la route, » sont superfétatoires et sont donc à omettre.

Article 40

Les observations relatives à l'article 39 formulées ci-dessus sont également valables pour l'article sous avis.

Article 41

À l'intitulé d'article, il convient de remplacer le terme « conditions » par celui de « circonstances ».

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « dans l'une des circonstances suivantes ».

Article 42

Il y a lieu d'écrire « dans les douze mois qui ont précédé l'infraction visée à l'article 40 ».

Il y a lieu de renvoyer avec précision à la « loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Article 43

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, il convient de remplacer au paragraphe 2, la référence au « Code d'instruction criminelle », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de Code de procédure pénale.

Il y a lieu de remplacer la virgule entre les termes « Police grand-ducale » et les termes « de l'Administration » par le terme « ou ».

Il convient par ailleurs de remplacer le point-virgule par un point final, suivi d'une lettre « c » majuscule, pour lire « [...] ultérieure. Cette saisie [...] ».

Article 44

Au paragraphe 1^{er}, à la phrase liminaire, il faut écrire « ministre » avec une lettre « m » minuscule.

Au paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o, il convient d'isoler la mention de l'article en violation par des virgules, pour lire :

« 1^o celui qui, en violation de l'article 13, n'a pas élaboré un document de planification ;

2^o celui qui, en violation de l'article 27, paragraphe 2, n'a pas fourni des renseignements aux autorités. »

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « par voie de lettre recommandée » au lieu de « par voie recommandée ».

Article 45

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit « de la présente loi ».

Chapitre V (5 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État constate que le chapitre sous examen, intitulé « Dispositions finales », comprend les articles 47 et 48 qui n'ont pas valeur de dispositions finales.

Article 47

Pour l'institution d'un recours en réformation, il est indiqué d'employer, dans un souci d'harmonisation, la formule suivante

« Contre les décisions prises par [nom de l'autorité compétente] en vertu de [l'article ou paragraphe], un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif ».

Article 49

Le Conseil d'État signale que lorsque plusieurs actes sont abrogés, il suffit d'écrire « Sont abrogés : » puis d'énumérer chacun des actes à abroger en utilisant la numérotation 1°, 2°, 3°... sans avoir besoin de répéter pour chaque acte qu'il est abrogé. Les actes sont à citer dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien.

Il y a lieu de supprimer les paragraphes 2 et 3 (points 2° et 3°, selon le Conseil d'État), étant donné que les actes auxquels il y est fait référence sont cités deux fois. En faisant abstraction desdits actes, la numérotation est à revoir en conséquence.

Article 51 (selon le Conseil d'État)

Suite à la reformulation de l'intitulé de la loi en projet sous avis, il est proposé de procéder à l'introduction d'un intitulé de citation en insérant un article 51 nouveau libellé de la manière suivante :

« **Art. 51.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... sur les forêts ». »

Article 51 (52 selon le Conseil d'État)

L'article relatif à l'entrée en vigueur de la loi en projet est à libeller comme suit :

« **Art. 52.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu