

Projet de règlement grand-ducal

instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juin 2021)

Par dépêche du 25 janvier 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 30 avril et 7 mai 2021.

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

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet vise à abroger et à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers.

Ce dernier tirait sa base légale de l'article 53 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui depuis lors a été remplacée par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le règlement en projet sous avis tire dès lors sa base légale de l'article 57 de ladite loi qui prévoit, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 8^o, la possible subvention de « la protection et la restauration des forêts ainsi que l'amélioration de structures forestières ».

Il appartient au règlement grand-ducal sous avis de préciser les montants des subventions dans le respect des conditions prévues à l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Contrairement à l'ancienne base légale, qui se bornait à prévoir qu'« un règlement grand-ducal détermine les catégories de bénéficiaires, les conditions d'octroi et les montants des aides financières à accorder », l'article 57, paragraphe 4, encadre désormais

le pouvoir réglementaire dans l'octroi des subventions à accorder. Aux termes de l'article en question, le règlement grand-ducal d'exécution ne peut octroyer que trois types de subventions :

- un montant forfaitaire à l'are, à l'hectare ou au mètre courant ;
- un pourcentage maximal par rapport à l'investissement qui ne peut dépasser 90 pour cent ;
- un pourcentage maximal pour le cas de la perte de récoltes qui peut atteindre 100 pour cent du coût de la perte de récoltes.

Le Conseil d'État relève que de multiples articles prévoient une subvention à 100 pour cent du coût total de certaines mesures concernant des zones protégées désignées ou déclarées en vertu de la loi précitée du 18 juillet 2018, ou des plans d'action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature. Ce taux s'avère contraire à l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018, de sorte que les dispositions en cause risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il est cependant à noter que la loi précitée du 18 juillet 2018 fait actuellement l'objet d'une réforme¹. Suite à une observation du Conseil d'État à cet égard dans son avis du 2 juillet 2019², il est envisagé d'ajouter une phrase à l'article 57, paragraphe 4, qui, dans sa teneur amendée, prévoit que « [l]e pourcentage maximal peut atteindre 100 pour cent, soit du coût de la perte de récoltes, soit des dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée ou d'un plan d'action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature. » L'adaptation de la base légale selon la teneur envisagée permettrait de mettre le règlement grand-ducal en conformité avec sa base légale.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État donne à considérer que, même si ce point n'avait pas été abordé dans son avis précité du 2 juillet 2019, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit à de nombreux endroits l'octroi de primes d'un montant forfaitaire non par surface, mais sur la base d'autres critères, à titre d'exemple, à l'article 7, paragraphe 7, points 1° et 2°, « par bouquet d'essences feuillues », dépassant ainsi le cadre tracé par l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État recommande par conséquent de tirer profit des modifications législatives en cours pour adapter la base légale afin de résoudre également la problématique soulevée.

Le Conseil d'État relève encore que les auteurs recourent à de nombreux endroits du règlement en projet à des énumérations d'exemples. De telles énumérations sont à écarter pour être superfétatoires, étant donné qu'une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

Il y a lieu de s'interroger sur la coordination du règlement en projet, qui s'inscrit dans la continuation d'une ligne de règlements grand-ducaux en matière d'aide à la gestion des écosystèmes forestiers³, avec le régime qu'instaure le règlement grand-ducal du 16 avril 2021 instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier. Le Conseil

¹ Avis n° 53.552 du Conseil d'État du 20 novembre 2020 sur le projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (doc. parl. n° 7477⁴).

² Avis n° 53.127 du 2 juillet 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 18 mars 2008 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel.

³ Régime qui, selon les auteurs, trouve son origine dans une circulaire du 8 mars 1978 concernant les aides pour l'amélioration des structures forestières.

d'État rappelle aux auteurs que, aux termes de l'article 57, paragraphe 7, de la loi précitée du 18 juillet 2018 « [u]ne subvention ne peut pas être cumulée avec une autre aide ayant la même finalité que la subvention octroyée ».

Enfin, le Conseil d'État se pose la question de savoir s'il est indiqué de remplacer le règlement grand-ducal précité du 12 mai 2017 dans son intégralité, s'il s'agit en réalité de reprendre ce dernier en y apportant des modifications. En effet, la prise d'un nouveau règlement grand-ducal donne l'impression d'une refonte du système alors qu'il s'agit, selon les auteurs, majoritairement de « reprendre et adapter » les dispositions, de les simplifier et d'augmenter les montants des subventions.

Examen du texte

Préambule

Au vu des développements à l'endroit des considérations générales, le premier visa relatif à la base légale est à libeller comme suit :

« Vu la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et notamment son article 57 ; ».

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous avis entend délimiter le champ d'application du règlement en projet.

Au paragraphe 2, et tel que demandé par le Conseil d'État dans son avis n° 51.674 du 7 février 2017 relatif au projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, il y a lieu de définir la notion de « travaux du sol dégradant la structure du sol » au lieu d'en fournir des exemples. Il en est de même des notions de « travaux de drainage ou de fertilisation », dont l'imprécision risque de porter atteinte à la sécurité juridique dans l'appréciation de l'étendue du champ d'application des aides.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue énumère les mesures éligibles aux aides pour la préservation, la restauration et le renforcement des écosystèmes forestiers, les potentiels bénéficiaires ainsi que les possibilités de majoration.

Au paragraphe 3, en ce qui concerne le pourcentage de couverture des coûts, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 7

L'article sous avis traite des aides au reboisement.

Au paragraphe 5, point 1°, il y a lieu de renvoyer aux dispositions exactes de la directive 1999/105/CE du Conseil, du 22 décembre 1999, concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, que les auteurs entendent viser.

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous revue concerne les aides aux travaux de protection contre le gibier.

Au paragraphe 2, alinéa 3, en ce qui concerne l'obligation de remboursement intégral de l'aide en cas de non-respect de la disposition en cause, il y a lieu de réitérer la critique que le Conseil d'État avait opposée à une obligation de remboursement intégral dans son avis n° 60.347 du 23 mars 2021 sur le projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier. En effet, l'article 57, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018 servant de fondement légal au règlement en projet sous examen se limite à permettre au Grand-Duc de préciser les conditions « telles que des conventions de gestion, des mesures de protection ou des modalités d'exploitation » pouvant être imposées par le ministre en contrepartie des subventions. Toute disposition dépassant ce cadre est, dès lors, susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État donne encore à considérer que l'aide visée s'insère dans le cadre des articles 99 et 103 de la Constitution et relève partant des matières réservées à la loi. Dans de telles matières, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu et partant ne peut pas dépasser l'objectif des mesures d'exécution déterminé par la loi.

Articles 10 à 14

Sans observation.

Article 15

L'article sous examen énumère les mesures éligibles aux aides pour le maintien et l'amélioration de services écosystémiques.

Au paragraphe 3, en ce qui concerne le pourcentage de couverture des coûts, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 16

Sans observation.

Article 17

L'article sous avis traite des aides pour la préservation des « arbres biotopes » et des arbres morts sur pieds.

En ce qui concerne la notion d'« arbre biotope », il convient de réitérer l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis précité du 23 mars 2021, selon laquelle « il convient de relever que le concept d'« arbres biotopes » n'est pas défini. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que la loi précitée du 18 juillet 2018 définit le terme « biotope », dans son article 3, point 21°, et qu'en exécution de l'article 4 de cette loi, l'annexe I du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives évoque, sous l'intitulé « Biotopes protégés et habitats des milieux ouverts », les « Groupes et rangées d'arbres » (BK18)⁴. Si les auteurs entendent viser ces derniers, il leur est demandé de le prévoir expressément, sinon de préciser la notion d'« arbres biotopes » dans le règlement en projet sous avis. »

Articles 18 et 19

Sans observation.

Article 20

L'article sous examen prévoit les aides à la restauration et à l'amélioration de l'état de conservation des micro-stations particulières en milieu forestier, ainsi que de leurs biocénoses associées.

Au paragraphe 3, point 3°, en ce qui concerne le pourcentage de couverture des coûts, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 21

L'article sous revue traite des aides à la restauration et à l'amélioration de l'état de conservation d'associations phytosociologiques forestières rares et remarquables.

Au paragraphe 3, *in fine*, il est indiqué que « [t]oute intervention est soumise à autorisation ». Il est toutefois nécessaire de préciser de quelles interventions il s'agit.

Au paragraphe 5, point 3°, en ce qui concerne le pourcentage de couverture des coûts, il est renvoyé aux considérations générales.

⁴ « Structures végétales composées d'essences d'arbres essentiellement indigènes, qui sont remarquables par leur diamètre ou leur fonction de structure paysagère, de corridor écologique ou d'habitat d'espèces d'animaux. Les groupes d'arbres sont formés par au moins 2 arbres, dont les couronnes se touchent ou qui sont éloignés de 10 mètres au maximum. Les rangées d'arbres sont formées par au moins 3 arbres qui sont éloignés de 30 mètres au maximum. »

Article 22

Sans observation.

Article 23

L'article sous avis concerne la protection d'espèces animales et végétales rares et menacées en milieu forestier.

Au paragraphe 3, point 3°, en ce qui concerne le pourcentage de couverture des coûts, il est renvoyé aux considérations générales.

Articles 24 à 26

Sans observation.

Article 27

L'article sous revue prévoit la prise en charge de certains coûts de l'élaboration du document de planification forestière.

Au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État demande que soit précisé quelle est la « législation » y visée.

Aux paragraphes 3 et 5, le Conseil d'État s'interroge sur les personnes visées par l'expression « homme de l'art agréé par le ministre », d'autant plus qu'un tel régime d'agrément constitue une restriction à la liberté d'industrie et du commerce garantie par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Dans une telle matière réservée à la loi, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels du régime d'agrément en cause⁵. Si les auteurs entendaient viser les personnes détenant un agrément dans le cadre de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement, il y aurait lieu de le préciser.

Articles 28 à 32

Sans observation.

Article 33

L'article sous examen traite de l'instruction des demandes d'aide.

Le paragraphe 2 est superfétatoire et à omettre.

Article 34

Sans observation.

⁵Avis du Conseil d'État n° 52.692 du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi sur les forêts.

Article 35

L'article sous revue est à omettre étant donné qu'il est superfluetatoire, en ce que le demandeur d'aide, pour bénéficier de cette aide, est tenu de se conformer aux critères définis dans le règlement en projet. Étant donné que les instructions communiquées au demandeur ne peuvent contenir que de tels critères, en imposer le nécessaire respect dans un article à part n'apporte rien à la substance du règlement grand-ducal.

Article 36

Sans observation.

Article 37

L'article sous avis traite des modalités de restitution éventuelle des aides.

Il y a lieu de réitérer la critique formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 23 mars 2021⁶ face à une problématique comparable. En effet, l'exclusion du demandeur prévue au paragraphe 3 n'étant pas prévue à l'article 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018, le texte sous avis risque également d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

Par ailleurs, il est donné à considérer que la disposition en cause revêt le caractère d'une sanction relevant de l'article 14 de la Constitution. Une telle sanction ne saurait en aucun cas être instituée par le biais d'un règlement⁷.

Articles 38 et 39

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes.

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

Il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. Il vaut mieux rédiger plusieurs phrases distinctes séparées par un point final.

⁶ Avis n° 60.347 du 23 mars 2021 sur le projet de règlement grand-ducal instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier.

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

Lorsqu'il est fait référence à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, il y a lieu de faire abstraction du terme « modifiée », étant donné que ladite loi n'a pas encore fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire, par exemple, à l'article 36, paragraphe 2, « 15 000 euros ».

Intitulé

Étant donné que le règlement grand-ducal en projet contient une disposition modificative, son intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers et modifiant le règlement grand-ducal du 30 septembre 2019 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel. »

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 3

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Il convient d'écrire « Environnement » avec une lettre initiale majuscule.

Il y a lieu d'accorder le terme « compétentes » au masculin pluriel. Il est par ailleurs indiqué d'écrire « [...], ci-après « ministre » [...] », et « [...] ci-après « administration ». », étant donné que les termes « le » ou « la » ne font pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 4

Les points 8° et 10° sont à faire suivre d'un point-virgule.

Article 5

Au paragraphe 3, première phrase, il y a lieu de faire abstraction des termes « du présent article », car superfétatoires.

Article 6

Au paragraphe 3, *in fine*, le bout de phrase suivant les termes « par le ministre » est à ériger en phrase distincte pour écrire :

« [...] par le ministre. Les aides ne peuvent pas dépasser 100 pour cent des coûts effectifs. »

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « point 1^o ». Par analogie cette observation vaut également pour les articles 8 à 14, paragraphe 1^{er}, 16 à 25, paragraphe 1^{er}, 27 à 29, paragraphe 1^{er} et 30 à 32, paragraphe 1^{er}.

Article 9

Au paragraphe 2, alinéa 3, deuxième phrase, si les auteurs entendent viser les clôtures en treillis de fer et les protections individuelles, le terme « sa » est à remplacer par le terme « leur ».

Article 12

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « kilomètres » en toutes lettres.

Article 15

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il y a lieu de faire abstraction des termes « propriétaires des ».

Article 19

Au paragraphe 2, il y a lieu d'accorder le terme « laquelle » au genre masculin.

Au paragraphe 3, point 4^o, il convient d'écrire « pourriture inférieure ».

Article 22

Au paragraphe 3, alinéa 2, *in fine*, il y a lieu de faire abstraction des termes « du présent règlement », car superfétatoires.

Article 34

Au paragraphe 2, alinéa 2, la virgule suivant les termes « Dans le cas » est à supprimer.

Article 36

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'accorder le terme « retenus » au féminin pluriel.

Chapitre VII

Suite à l'observation sous l'article 38 ci-après, l'intitulé du chapitre VII est à reformuler comme suit :

« Chapitre VII – Dispositions modificatives, abrogatoires et finales ».

Article 38 (selon le Conseil d'État)

Étant donné qu'une abrogation qui se limite à une ou plusieurs dispositions d'un acte est à considérer comme une modification, la deuxième phrase de l'article sous revue est à ériger en article 38 nouveau intitulé « Disposition modificative ». Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Enfin, il y a lieu de renvoyer avec précision à la disposition à supprimer. Au vu des développements qui précèdent, l'article 38 nouveau est à libeller comme suit :

« Art. 38. Disposition modificative

À l'article 3, point 1°, du règlement grand-ducal du 30 septembre 2019 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel, les termes « , de lisières forestières » sont supprimés. »

La première phrase de l'article 38 est à ériger en article 39 nouveau, intitulé « Disposition abrogatoire ». Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre les termes « règlement grand-ducal » et « du 12 mai 2017 », et de supprimer les termes « tel qu'il a été modifié ».

Article 39 (40 selon le Conseil d'État)

L'intitulé de l'article sous revue est à libeller « Formule exécutoire ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz