

Proposition de loi
concernant le reboisement en milieu urbain

Avis du Conseil d'État

(15 juin 2021)

Par dépêche du 23 octobre 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 9 octobre 2019 par le député Sven Clement, et déclarée recevable par la Chambre des députés le 23 octobre 2019.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière.

Considérations générales

Aux termes de l'exposé des motifs, la proposition de loi sous revue veut se situer dans le cadre des objectifs de l'Accord de Paris sur le changement climatique adopté à Paris le 12 décembre 2015 et approuvé par une loi d'approbation du 28 octobre 2016¹.

L'exposé des motifs rappelle que les objectifs fixés par cet accord imposent une réduction de 50 pour cent des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et d'atteindre la neutralité climatique en 2050.

Selon l'auteur de la proposition de loi sous examen, celle-ci aurait pour but de compléter les efforts gouvernementaux en cette matière par une « approche ciblée de captage du dioxyde de carbone, en promouvant la plantation d'arbres ».

Ainsi, la proposition de loi sous examen vise à imposer à tout maître d'ouvrage construisant un bien immobilier de consacrer une partie de son terrain pour des arbres et pour assurer la plantation d'arbres, dont le nombre varie en fonction du nombre d'unités d'habitation.

Le Conseil d'État doit constater que la proposition sous avis soulève de nombreuses questions.

Ainsi le Conseil d'État s'interroge tout d'abord sur le choix consistant à se référer au milieu urbain dans le titre de la loi, alors que le texte de la proposition de loi ne fait aucune distinction entre, par exemple, le milieu rural ou non-urbain et le milieu urbain.

¹ Loi du 28 octobre 2016 portant approbation de l'Accord de Paris sur le changement climatique, adopté à Paris le 12 décembre 2015.

Ensuite, pourquoi l'auteur a-t-il choisi de définir le maître d'ouvrage différemment du concept clairement établi par les lois en vigueur et la jurisprudence afférente, ce d'autant plus que la définition sous avis tend à exclure la personne de droit public ou encore la personne qui fait procéder à la construction, en ne mentionnant que la personne qui procède à la construction ? Pourquoi l'auteur se concentre-t-il sur le maître de l'ouvrage alors qu'à l'article 3 il est fait référence à l'obligation sur « son » terrain de construction, ce qui laisse sous-entendre qu'il en serait le propriétaire ?

Si en cas de vente d'un terrain, la durée de l'obligation de planter ou d'entretenir les arbres n'a pas encore pris fin, la proposition sous avis envisage de céder l'obligation au nouveau propriétaire. Mais, quelle serait la nature juridique et de l'obligation et de la cession ? S'agirait-il d'une servitude qui grèverait le terrain ?

Le Conseil d'État comprend que le maître d'ouvrage pourrait demander à la commune une exemption de son obligation de plantation, mais aucun critère d'exemption ne se trouve prévu ou défini par le texte sous avis. S'il est vrai que le commentaire des articles mentionne que l'exonération accordée par la commune concernée emporterait pour cette dernière une obligation de procéder elle-même à la plantation du nombre d'arbres pour lesquels elle aurait accordé l'exemption, cette obligation ne se trouve cependant pas inscrite au texte de la proposition de loi.

Qu'en est-il de la faisabilité du dispositif proposé eu égard aux questions liées aux terrains, par rapport à la surface nécessaire, la nature du sol, les contraintes naturelles, sans oublier les risques éventuels à l'égard du terrain ou de la construction proche, ou encore l'encadrement des mesures envisagées ? Qu'advient-il des situations dans lesquelles un acquéreur de l'immeuble refuserait ces arbres pour préférer la plantation d'autres végétaux ?

Quel sort réserverait-on à l'obligation de planter des arbres si elle se heurte aux articles 671 à 673 du Code civil ?

Le Conseil d'État se demande aussi pourquoi l'entretien et le remplacement des arbres doivent être assurés seulement pendant une période d'au moins deux ans et à partir de quand ce délai est censé courir. Est-ce que ce délai pourrait être prolongé, quelle est la conséquence de l'écoulement du délai de deux ans, ou est-ce que l'obligation d'entretien est voulue comme une obligation temporaire ? Le dispositif sera-t-il efficace face à des arbres de bois dur à la longévité importante a priori, mais qui peuvent périr ou être endommagés ?

Au regard des imprécisions relevées, source d'insécurité juridique dans la mesure où certaines règles énoncées par le dispositif ne répondent pas aux critères de clarté et d'accessibilité exigés par la Constitution², le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte dans la teneur lui soumise, et partant se dispense de l'examen des articles.

² Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Chaque élément d'une énumération doit commencer par une minuscule et se terminer par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Le terme « cultivation » n'appartient pas à la langue française et il est suggéré de le remplacer par le terme « culture ».

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 les termes « être obligé ».

Article 2

Au point 3°, dans la mesure où les termes définis visent « un » arbre, il y a lieu d'adapter la définition pour écrire « le devoir d'entretenir un arbre ». Subsidiairement, l'emploi de « le/les » est à éviter en ayant recours au pluriel.

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « [...] pour assurer la plantation d'un certain nombre d'arbres tel que défini à l'article 4 de la présente loi. »

À l'alinéa 3, les termes « au premier alinéa » sont à remplacer par les termes « à l'alinéa 1^{er} ».

À l'alinéa 4, la formule « un ou des » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Le texte est à adapter en conséquence.

Article 4

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°, ...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Article 5

Il n'y a pas lieu de se référer au « ministère », mais au « ministre ». En outre, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions », et non pas « le Ministre de l'environnement ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « 80 euros » et non pas « quatre-vingts euros ».

Article 6

Étant donné que l'intitulé de citation proposé correspond à l'intitulé de la proposition de loi même, l'article sous examen est superfétatoire et à supprimer. Subsidiairement, l'introduction d'un intitulé de citation se fait en

employant les termes « La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz