

Projet de règlement grand-ducal

instituant une prime pour la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier

Avis du Conseil d'État

(23 mars 2021)

Par dépêche du 12 août 2020, 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.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 février 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, 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, selon les auteurs, à encourager les propriétaires forestiers privés à participer aux mesures de promotion de l'action pour le climat et à mettre en œuvre une sylviculture proche de la nature. L'objectif est de préserver les nombreux services rendus par les écosystèmes forestiers à la société, à savoir la protection du sol, la filtration de l'eau et de l'air, la préservation de la biodiversité et d'un milieu de récréation voire de tourisme écologique, le captage du dioxyde de carbone et le stockage de carbone, ainsi que la fourniture de produits naturels tels que le bois.

Le règlement grand-ducal en projet s'inscrit, toujours selon les auteurs, dans le cadre des engagements du Luxembourg aux niveaux international et européen, notamment l'Accord de Paris approuvé lors de la Conférence de Paris en 2015 sur les changements climatiques et le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, ci-après « le règlement (UE) 2018/1999 ». En effet, ce dernier prévoit l'établissement, par les États membres, de plans nationaux intégrés en

matière d'énergie et de climat (PNEC) pour la période 2021-2030, dont la sylviculture constitue l'un des volets.

D'après les auteurs, une sylviculture proche de la nature se comprend comme un ensemble de techniques de sylviculture qui visent à utiliser au maximum les processus naturels des écosystèmes forestiers dans l'optique de produire durablement des bois de valeur, tout en respectant et en soutenant les autres fonctions et services de la forêt.

La base légale du projet de règlement grand-ducal sous examen est la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹, notamment son article 57 qui prévoit en son point 8° un régime d'aide pour la protection et la restauration des forêts. Le Conseil d'État peut comprendre que la mise en œuvre et le soutien d'une sylviculture proche de la nature peut faire partie de la protection des forêts.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que le projet de loi sur les forêts vise également à encourager une gestion durable proche de la nature des milieux forestiers² et prévoit, dans son article 29, des subventions d'encouragement.

Le Conseil d'État regrette que dans les commentaires des différents articles, les auteurs soient restés muets sur les motifs qui les ont amenés à prévoir certaines dispositions, se bornant fréquemment à une simple paraphrase ou citation du texte de la disposition proposée. Ceci est particulièrement le cas au sujet des questions en relation avec l'effet des mesures dans le temps.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis, dans son alinéa 1^{er}, vise à instaurer une prime « Klimabonusbësch » pour « la fourniture de services écosystémiques en milieu forestier en vue de l'adaptation aux effets du changement climatique et de la résilience de l'écosystème forestier ». Le bénéfice de cette prime est réservé aux propriétaires privés de fonds forestiers, qu'ils soient des personnes physiques ou morales, lorsque ces fonds sont gérés selon une sylviculture proche de la nature.

L'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018, constitue le fondement légal du règlement en projet. Il prévoit en effet l'instauration d'un régime d'aides financières pour la fourniture de tels services écosystémiques.

¹ Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts ; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles (Mém. A-n°771 du 5 septembre 2018).

² Doc. parl. n° 7255. Le Conseil d'État a rendu son avis correspondant le 19 décembre 2020.

Article 2

L'article sous avis, dans son alinéa 1^{er}, vise à préciser les montants de primes allouées par le ministre qui sont déterminés en fonction de la surface totale des fonds éligibles, et cela tel que prévu par l'article 57, paragraphe 4, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

À l'alinéa 1^{er}, point 1^o, il est toutefois superfétatoire d'indiquer qu'il appartient au ministre d'accorder la prime, étant donné que cette précision figure déjà à l'alinéa 1^{er}, première phrase.

Article 3

L'article sous examen vise à définir les modalités d'introduction de la demande de prime, ainsi que les engagements auxquels le propriétaire doit souscrire pour l'obtention de cette dernière.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation.

Article 4

L'article sous examen prévoit la procédure d'introduction et d'instruction de la demande d'aide et n'appelle pas d'observation.

Article 5

L'article sous avis précise qu'une seule prime annuelle peut être allouée par fonds éligible, et cela indépendamment du nombre des copropriétaires de ce fonds.

L'article sous avis n'appelle pas d'observation.

Article 6

L'article sous examen vise à subordonner l'octroi de primes à certaines conditions à respecter, en lien avec une sylviculture proche de la nature, tel que prévu par l'article 57, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Au sujet du point 4^o, 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^o, 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)³. Si les auteurs entendent viser ces derniers, il leur est demandé de le prévoir

³ « 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. »

expressément, sinon de préciser la notion d'« arbres biotopes » dans le règlement en projet sous avis.

Quant au point 10°, il est « préconisé » d'utiliser, « dans la mesure techniquement possible », des huiles biodégradables pour les machines. La formulation de ce dispositif manque de précision étant donné qu'il n'est pas clair s'il s'agit d'une obligation, ou d'une simple recommandation. S'il s'agit d'une condition, le Conseil d'État demande que le terme « préconisé » soit remplacé par le terme « obligatoire ». Sinon, le dispositif est à omettre pour défaut de valeur normative.

Article 7

L'article sous examen précise que le calcul du montant de la prime est opéré « sur base des données [géoréférencées] disponibles à l'Administration de la nature et des forêts, tout en se focalisant sur les informations fournies par le propriétaire dans le cadre de sa demande de prime ».

À la lecture de l'article 2 du règlement en projet, le Conseil d'État comprend que le montant total de la prime est déterminé en fonction de la surface des fonds éligibles. Dans la mesure où les données nécessaires à l'établissement de ce montant peuvent être établies à l'aide de la plateforme dite « Géoportail », le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer la notion de « données [géoréférencées] disponibles à l'Administration de la nature et des forêts » par une référence explicite à ladite plateforme, et de faire abstraction de la seconde partie de phrase de l'alinéa 1^{er} quant aux informations fournies par le propriétaire.

Article 8

L'article sous examen détermine les conséquences relatives aux divers cas de résiliation de l'engagement, qu'il s'agisse de résiliation simple par le propriétaire, de vente ou de décès.

À l'article 8, alinéa 2, il est prévu qu'en cas de non-reprise de l'engagement par l'acheteur, le propriétaire est tenu de rembourser l'intégralité des aides reçues pour les fonds vendus au courant de la période en cours.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent se situer dans une approche d'engagement de longue durée et qu'une obligation de remboursement *au prorata* pourrait s'avérer inadaptée, la durée d'engagement, ainsi que les conséquences d'un éventuel non-respect de la période d'engagement constituent cependant des éléments essentiels qui devraient figurer dans la base légale.

Or, 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 « pendant une durée en rapport avec la protection et qui ne peut pas être supérieure à trente ans ». 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.

Article 9

L'article sous revue précise les modalités de remboursement de la prime allouée en cas de non-respect des conditions de l'engagement à la base de l'octroi de la prime, des dispositions du règlement grand-ducal précité du 1^{er} août 2018 et des « dispositions figurant dans les règlements grand-ducaux relatifs aux zones protégées visées par l'article 2 » du règlement grand-ducal sous avis.

Les dispositions visées par l'alinéa 1^{er}, point 2^o, sont celles du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 précité, et notamment ses articles 3, 4, 5 et 6 et ses deux annexes.

Les dispositions dont le non-respect est sanctionné au titre de l'alinéa 1^{er}, point 3^o, sont celles liées aux règlements grand-ducaux relatifs aux zones protégées « visées par l'article 2 » du règlement sous revue, lequel fait référence, dans son alinéa 1^{er}, point 2^o, aux zones protégées désignées ou déclarées par voie de règlement grand-ducal en vertu de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Ce dernier point vise donc une série importante de règlements dont le non-respect des dispositions est susceptible d'entraîner le remboursement sous les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 9 du règlement sous avis.

En ce qui concerne l'ajout du respect des dispositions précitées aux points 2^o et 3^o, le Conseil d'État renvoie aux observations sous l'article 8 en rappelant que toute disposition dépassant le cadre de la base légale risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

S'agissant des modalités de remboursement, il est prévu à l'alinéa 2, qu'« [en] cas de première non-conformité, le propriétaire doit rembourser à l'État les allocations au courant de l'engagement par rapport aux fonds forestiers bénéficiant de la prime où la non-conformité a été constatée. » Une telle obligation de remboursement intégral *ab initio* n'étant pas prévue par l'article 57 de la loi précitée du 18 juillet 2018, elle risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

À l'alinéa 3 de l'article sous examen, il est prévu qu'« [en] cas de récurrence de non-conformité, l'engagement est résilié de plein droit ». Le propriétaire doit en outre rembourser à l'État les primes de l'ensemble des fonds forestiers bénéficiant de la prime, et sera exclu de tout octroi ultérieur de cette prime. Ces remboursements et exclusions n'étant pas prévus 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 avoir dépassé le cadre de la base légale.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que la disposition en cause a clairement 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 règlement.⁴

Article 10

L'article sous revue vise à écarter de l'octroi de la prime les fonds forestiers sur lesquels les travaux et une gestion ont été imposés par le ministre.

Dans la mesure où une telle exclusion n'est pas prévue par la loi précitée du 18 juillet 2018, la disposition sous revue dépasse le cadre de la base légale et est dès lors susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 11

L'article sous revue prévoit une dérogation pour le délai d'introduction d'une demande de prime, en vue d'une application du régime de prime pour l'année 2021.

Le Conseil d'État rappelle les arrêts de la Cour constitutionnelle dans lesquels il a été décidé que le délai de forclusion constitue un élément essentiel relevant de la compétence du législateur dans une matière réservée à la loi⁵, en l'occurrence en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. La disposition sous avis risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 12

L'article sous avis contient la formule exécutoire et n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

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 ».

Préambule

Le Conseil d'État relève que s'il y a plusieurs actes de même nature servant de fondement légal, leur mention se fait dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien. Toutefois, si les visas peuvent être nombreux, il importe de ne pas les mentionner au hasard. Tous les actes de base sur lesquels le règlement en projet s'appuie sont censés figurer comme fondement légal au préambule, et seulement ceux-ci.

⁴ Voir Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, n°138, Mém. A n°459 du 8 juin 2018.

⁵ Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, n°s 132 et 133, Mém. A n°s 196 et 197 du 20 mars 2018.

Au premier visa, la date de la loi 1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra y être insérée.

Dans la mesure où le projet de règlement grand-ducal sous examen comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au préambule. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu des mentions relatives à l'accomplissement des formalités prescrites, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement.

Dans le même ordre d'idées, il est traditionnellement fait état, au préambule, de l'avis que le ministre ayant le Budget dans ses attributions est appelé à émettre en vertu du prédit article 79 sur chaque fiche financière, et ceci à la fin des mentions relatives à l'accomplissement des formalités prescrites, à l'endroit de la mention du rapport des ministres compétents en la matière.

Le septième 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.

Le Conseil d'État signale encore que seulement les actes de base sur lesquels le nouveau texte s'appuie sont censés figurer comme fondement légal au préambule. Il y a dès lors lieu de faire abstraction des actes de même nature, y compris ceux que le dispositif vise à modifier ou à abroger. Partant, le huitième visa est à supprimer.

Au vu des développements qui précèdent, il convient de reformuler le préambule comme suit :

« Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;

Vu la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et notamment ses articles 20 et 44 ;

Vu la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et notamment ses articles 1^{er}, 2, 31, 38 et 57 ;

Vu la loi du xxxx 1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil du 20 mars 2020 d'approuver la stratégie et plan d'action pour l'adaptation aux effets du changement climatique au Luxembourg ;

Vu la décision du Gouvernement en conseil du 20 mai 2020 relative au Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg pour la période 2021-2030 ;

Vu la fiche financière ;

[Mention des avis de la Chambre de commerce, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers demandés ou obtenus ;]

~~Vu le 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 ;~~

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, *in fine*, il y a lieu de supprimer les termes « désignée » et « par », pour écrire « ci-après « prime » ». Par analogie, aux alinéas 2 et 3, *in fine*, il convient de supprimer, respectivement, les termes « dénommées » et « désignés ».

À l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire le terme « gouvernement » avec une lettre initiale majuscule.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il est soulevé qu'en ce qui concerne les subdivisions en points, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de compléter la deuxième phrase par les termes « comme suit ».

À l'alinéa 2, il est indiqué de supprimer la virgule après le terme « admissibles ».

Article 4

À l'alinéa 3, il est recommandé de supprimer le terme « étant ».

Article 6

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. Partant, au point 1^o, il y a lieu d'écrire « 50 pour cent » et aux points 5^o et 7^o, il convient d'écrire « 40 centimètres » et « 7 centimètres ».

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, les termes « , mentionné dans » sont à remplacer par les termes « visé à ». Par ailleurs, il y a lieu de rédiger le terme « géo-référencées » sans trait d'union, pour écrire « géoréférencées ».

Article 8

À l'alinéa 2, troisième phrase, il y a lieu de supprimer la virgule après le terme « rembourser ».

À l'alinéa 3, les termes « du propriétaire » sont à insérer après le terme « décès ».

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, point 2^o, il convient d'écrire « aux dispositions relatives du règlement grand-ducal [...] ».

À l'alinéa 1^{er}, point 3^o, il convient de remplacer le terme « par » avant les termes « l'article 2 » par le terme « à » et d'indiquer avec précision la disposition à laquelle il est renvoyé. Ainsi, il faut écrire « visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 1^o ».

Article 10

Le terme « écartées » est à accorder au genre masculin, pour écrire « écartés ».

Article 11

Traditionnellement, les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions ».

Il convient d'écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » avec une lettre « o » initiale minuscule

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 mars 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu