

Projet de règlement grand-ducal

concernant l'indemnisation des dégâts matériels commis par certaines espèces animales protégées et les subventions pour les mesures préventives y relatives

Avis du Conseil d'État

(13 juin 2023)

Par dépêche du 12 décembre 2022, 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 et une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 30 janvier et 17 février 2023.

L'avis de la Chambre des métiers, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend introduire des règles régissant l'indemnisation et la subvention de la prévention des dégâts commis par certaines espèces animales protégées.

Ces mesures d'indemnisation et de subvention se fondent sur l'article 26 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Toute disposition dépassant ce cadre légal, en fixant, par exemple, au-delà de la « procédure » et des « modalités », des conditions d'octroi de l'indemnisation supplémentaires par rapport à celles déterminées par la loi, ou encore une gradation de l'indemnisation selon le degré de probabilité que le dégât a été causé par l'espèce animale protégée visée, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Quant aux bénéficiaires, l'article 26 de la loi précitée du 18 juillet 2018 vise les « propriétaires » et les « exploitants », alors que le règlement grand-ducal en projet ne vise que certains propriétaires et détenteurs ainsi que certains exploitants agricoles. Le règlement grand-ducal en projet restreint dès lors le champ d'application de la loi, de sorte que la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil

d'État demande aux auteurs de s'en tenir au champ d'application tracé par la loi et d'adapter la terminologie en ce sens à travers le règlement grand-ducal en projet.

Le Conseil d'État relève encore que la base légale prévoit, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 3^o, l'établissement par voie de règlement grand-ducal d'un « barème d'indemnisation » distinguant entre les différents dégâts matériels en fonction de certains critères. Au lieu d'instituer toutefois un tel barème, le règlement grand-ducal en projet se borne à reléguer la détermination du montant de l'indemnisation à l'appréciation des agents de l'Administration de la nature et des forêts.

En ce qu'une telle manière de procéder contrevient à la base légale, les dispositions du règlement grand-ducal en projet conférant le pouvoir de déterminer le montant de l'indemnisation aux agents de l'Administration risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le règlement grand-ducal en projet est, par ailleurs, lacunaire, en ce qu'il se limite, par exemple, à l'hypothèse de l'indemnisation des dégâts causés aux seuls chiens de chasse à l'exclusion d'autres chiens, ou encore à celle de l'indemnisation des dégâts causés à certains animaux d'élevage uniquement. Le Conseil d'État s'interroge encore sur les raisons justifiant une limitation du remboursement des frais de vétérinaire pour les chiens de chasse, alors que le remboursement de tels frais pour les animaux d'élevage en cas d'identification du loup comme l'auteur des blessures est illimité.

Enfin, le Conseil d'État relève que tout au long du dispositif, le règlement grand-ducal en projet emploie une terminologie différente. En effet, l'article 4, paragraphe 1^{er}, se réfère au cas où « le loup est identifié comme l'auteur » et au cas où le « loup ne peut pas être exclu comme auteur » de la mort ou des blessures de l'animal. Le paragraphe 1^{er}, point 2^o, lettre a), emploie, par la suite, la notion d'« attaque présumée du loup ». Le paragraphe 2, point 2^o, se réfère à l'évasion et à l'égarement « dû[s] à la présence du loup ». Au paragraphe 3, il est fait référence au loup comme « auteur probable » de la mort ou des blessures de l'animal. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande aux auteurs d'harmoniser la terminologie employée.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Les définitions des notions de « preuve évidente de présence du loup » et d'« indice confirmé de présence du loup » sont à supprimer pour être superflues, d'autant plus que les énumérations y prévues sont simplement exemplatives.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État tient toutefois à formuler les observations suivantes.

Quant à la forme, la notion d'« administration », prévue à l'article 4, paragraphe 3, est à définir lors de sa première occurrence, à savoir au point 2° de la disposition sous revue.

Quant au fond, le point 2° confère à une « personne expérimentée » la tâche de vérifier et confirmer, sur demande de l'Administration, que « l'auteur des dégâts est le loup ». Il prévoit, en outre, que ce constat peut se faire sur place ou, sinon, « à l'aide d'une documentation pertinente établie par une personne tierce ».

Or, l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2°, de la loi précitée du 18 juillet 2018 prévoit que le constat du lien direct des dégâts matériels avec les espèces animales protégées listées est effectué sur place et par un agent de l'Administration de la nature et des forêts.

Le règlement grand-ducal en projet ne saurait dès lors conférer la mission de constater le lien entre les dégâts et l'espèce animale protégée à une personne autre qu'un agent de l'Administration de la nature et des forêts, constat qui devra être opéré sur place, au risque, sinon, pour la disposition d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour non-conformité à la base légale.

Article 3

À titre liminaire, il est à préciser à quel ministre il appartient d'accorder les indemnisations et les subventions financières.

Quant aux bénéficiaires, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 4

Au paragraphe 2, point 2°, il est prévu que « [l]e ministre indemnise 100 pour cent de la valeur vénale des animaux d'élevage évadés ou égarés définitivement [...] lorsque le propriétaire ou le détenteur rapporte la preuve que l'évasion ou l'égarement est dû à la présence du loup ».

Étant donné que la base légale prévoit que le constat du lien direct entre les dégâts matériels avec les espèces animales protégées listées est effectué sur place et par un agent de l'Administration de la nature et des forêts, le Conseil d'État recommande aux auteurs de rédiger le point 2° sous revue comme suit :

« lorsqu'il est constaté, sur base d'éléments de preuve rapportés par le propriétaire ou l'exploitant, que l'évasion ou l'égarement est dû à la présence du loup. »

Au paragraphe 4, l'obligation d'installer des dispositifs de prévention d'attaques incombant aux propriétaires ou détenteurs de moutons et de chèvres introduit une condition supplémentaire non-prévue par la base légale et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Même si elle peut paraître justifiée, le Conseil d'État demande dès lors de faire abstraction de cette condition.

Au paragraphe 5, pour ce qui concerne la détermination de la valeur des dégâts, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 5

Pour ce qui concerne la détermination du montant d'indemnisation ainsi que la délimitation des bénéficiaires, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de s'interroger s'il ne faudrait pas viser l'article 4, paragraphes 1^{er} et 2, ceci à l'instar du paragraphe 3, alinéas 2 et 4, de l'article sous revue.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est prévu que le « [l]e propriétaire ou détenteur de l'animal présente un certificat établi par un vétérinaire ». Il ne ressort pas de la disposition quel certificat est visé. En effet, à quelles fins ce certificat est-il établi ? Qu'est-ce qui est certifié ? Pourquoi appartient-il au propriétaire de fournir un certificat alors que l'Administration est censée envoyer les échantillons pris par le vétérinaire ? Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser la disposition sous avis.

Article 7

Étant donné que les points 1^o et 2^o introduisent des conditions supplémentaires aux fins de l'octroi de la subvention, les dispositions risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale.

Au point 3^o, il y a lieu de s'interroger pourquoi les propriétaires ou détenteurs de volailles sont exclus de toute subvention de mesures préventives. Aucune explication à cet égard n'est fournie par les auteurs au commentaire de la disposition sous revue. Par ailleurs, en ce qu'elle prévoit que l'indemnisation n'est octroyée qu'à condition que trois attaques aient déjà été subies, ce qui constitue une condition supplémentaire par rapport à la base légale, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Il est renvoyé, pour ce qui est du cadre légal, aux considérations générales.

Article 8

Au paragraphe 2, il y a lieu de viser la demande d'indemnisation prévue à l'article 11 du règlement grand-ducal en projet.

Au paragraphe 4, concernant l'évaluation des dégâts par un agent de l'Administration, il est renvoyé aux considérations générales.

Article 9

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie, pour ce qui est de l'évaluation des dégâts par un agent de l'Administration, à ses considérations générales.

Article 10

Le paragraphe 3, alinéa 3, qui exclut l'indemnisation de dégâts causés à une nouvelle culture si une indemnisation a déjà été octroyée, dans la même année culturale, pour une première récolte perdue, introduit une condition exclusive supplémentaire non prévue par la base légale, et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le paragraphe 4 prévoit que le dégât causé par le blaireau ou par les corvidés n'est pas indemnisé si « le propriétaire ou exploitant a négligé de prendre les précautions qui, dans des circonstances ordinaires, auraient suffi pour écarter le dommage ».

Il est à relever qu'une telle condition, qui manque, par ailleurs, de précision, n'est pas prévue pour les dégâts causés par d'autres animaux. De surplus, la disposition sous revue introduit une condition exclusive non prévue par la base légale et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Au paragraphe 6, il est renvoyé, pour ce qui concerne l'évaluation des dégâts par un agent de l'Administration, aux considérations générales.

Article 11

Il est renvoyé, pour ce qui concerne l'absence de barème d'indemnisation, aux considérations générales.

Article 12

Sans observation.

Article 13

À l'alinéa 2, la formulation selon laquelle « [s]ont aussi écartées les demandes [...] » est inappropriée, étant donné que l'alinéa 1^{er} ne traite pas de la non-éligibilité, mais du remboursement. Il y a dès lors lieu de supprimer le terme « aussi ».

Toujours quant à l'alinéa 2, celui-ci introduit une condition exclusive non prévue par la base légale, à savoir la non-éligibilité des demandes d'indemnisation de certains dégâts « lorsque les cultures agricoles ou les arbres endommagés ne respectent pas les dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹ respectivement ses règlements d'exécution », et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 14

Sans observation.

¹ « Il est interdit de planter des résineux à une distance inférieure à trente mètres du bord des cours d'eau. Une autorisation portant dérogation est possible en dehors des zones protégées d'intérêt communautaire et des zones protégées d'intérêt national, si une distance minimale de quinze mètres du bord des cours d'eau est respectée et si elle n'est pas contraire à l'article 62. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

À l'intitulé et tout au long du dispositif, il y a lieu de remplacer le terme « commis » par le terme « causés ».

Il est signalé que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

La référence à une division en points s'écrit avec un exposant « ° ». Ainsi, il y a lieu de renvoyer, à titre d'exemple, au « point 1° », au « point 2° », ou au « point 3° », et ce, de manière uniforme tout au long du dispositif en projet.

Préambule

Le troisième visa relatif aux avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers 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 1^{er}

Les énumérations se font en points caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Au point 4, il y a lieu de remplacer le point-virgule par une virgule, et de terminer ledit point par un point final.

Article 2

Aux points 1° et 2°, en ce qui concerne l'emploi des termes « tel par exemple » et « tels par exemple », le Conseil d'État signale que si ceux-ci 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.

Article 3

Aux points 2° et 3°, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la notion d'« exploitant agricole » n'est plus définie par le projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales², qui s'appuie sur la notion d'« agriculteur actif ». Si ladite loi en projet entre en vigueur avant l'adoption du projet de règlement grand-ducal sous revue, il y a lieu d'y aligner la terminologie employée par la disposition sous revue.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de terminer le point 2° par un point final.

² CE n° 61.145 (doc. parl. n° 8060).

Au paragraphe 3, les termes « ci-après dénommée « l'administration » » sont à remplacer par ceux de « ci-après l'« administration » », en faisant abstraction du terme « dénommée » et en excluant l'article défini de la forme abrégée à introduire.

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « aux paragraphes 1^{er} et 2 ». À l'alinéa 2, pour des raisons de lisibilité, il est demandé de procéder à une énumération numérotée des différents éléments à prendre en compte.

Article 6

Au paragraphe 3, alinéas 2 et 4, il y a lieu de reformuler, à l'image du paragraphe 1^{er}, les alinéas 2 et 4 en regroupant les articles auxquels il est fait référence, pour écrire, « conformément aux articles 4, paragraphe 1^{er}, point 1 et paragraphe 2, point 1, et 5, paragraphe 1^{er} ».

Article 11

Au paragraphe 3, point 1^o, lettre b), il est relevé qu'à l'avant-dernier élément d'une énumération le terme « et » est à omettre, comme étant superfétatoire.

Article 14

À l'intitulé de l'article sous revue, les termes « et de publication » peuvent être supprimés.

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 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz