

Projet de règlement grand-ducal

fixant les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 19 octobre 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 ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 21 décembre 2022 et 30 janvier 2023.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics 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 projet de règlement grand-ducal sous examen vise à fixer les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques, tel que prévu à l'article 21 du projet de loi sur les forêts (CE n° 52.692)¹.

Le Conseil d'État constate que le préambule ne mentionne que l'article 21 du projet de loi sur les forêts comme base légale. Or, la base légale du règlement grand-ducal en projet se trouve non seulement dans l'article 21 précité, mais en outre dans l'article 18 du même projet de loi. Le Conseil d'État demande dès lors que l'article 18 soit également visé au préambule.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen reprend en partie les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 6 janvier 1995 concernant les règles applicables aux travaux d'exploitation, de culture et d'amélioration ainsi qu'aux ventes dans les bois administrés, qu'il entend abroger.

¹ Projet de loi sur les forêts : CE n° 52.692 ; doc. parl. n° 7255.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue ne précise pas quels travaux sont concernés, et cela à l'inverse de l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 6 janvier 1995, selon lequel les plans de gestion concernent « les coupes, les cultures, la voirie, les produits accessoires et toutes les autres activités, y compris les travaux d'entretien des lignes limitatives des forêts ». Une telle précision ne ressort pas non plus de l'article 21 du projet de loi sur les forêts, ni d'une autre disposition de ce projet de loi. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande que les travaux à exécuter soient précisés dans le texte sous revue, le dispositif risquant sinon d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le paragraphe 2 a trait à la procédure d'élaboration du plan de gestion.

L'alinéa 1^{er} de ce paragraphe prévoit que l'administration établit un projet de plan de gestion annuelle qui est remis avant le 1^{er} septembre au propriétaire, afin qu'il l'approuve ou formule des contrepropositions motivées.

En effet, l'article 18, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sur les forêts prévoit l'approbation du propriétaire pour la planification de la gestion et, au paragraphe 2, une « étroite concertation » entre l'administration et le propriétaire.

Le Conseil d'État comprend que les « contrepropositions motivées », prévues à l'alinéa 1^{er}, et les « remarques » du propriétaire en cas de désaccord, prévues aux alinéas 2 et 3, ont une signification identique. Il rappelle qu'il convient d'assurer l'unité de la terminologie à travers le dispositif, en exprimant les mêmes idées par des termes identiques. Le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer les termes « ou contrepropositions motivées », à l'alinéa 1^{er}, ces termes se révélant, par ailleurs, redondants au regard du paragraphe 2, alinéa 2.

Par ailleurs, le paragraphe 2, alinéa 2, précise qu'en cas de désaccord avec le projet de plan de gestion, le propriétaire dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception du projet de plan de gestion annuelle pour exposer ses remarques.

Concernant le délai de trente jours, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans son avis de ce jour relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques (CE n° 61.196) et suggère aux auteurs d'adapter ce délai, au risque sinon de voir les plans de gestion faire régulièrement défaut d'approbation, sans que ce défaut soit nécessairement expliqué par des remarques du propriétaire.

Le paragraphe 2, alinéa 3, première phrase, prévoit que l'administration « tient compte » des remarques du propriétaire pour finaliser le plan de gestion. Le Conseil d'État constate que cette obligation contrevient à l'article 18, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts. S'il est vrai que cet article prévoit une « étroite concertation » entre l'administration et le

propriétaire, il n'en reste pas moins qu'il revient à l'administration d'établir le plan de gestion et de déterminer les travaux nécessaires à exécuter.

Le Conseil d'État signale à cet égard que le projet de loi sur les forêts prévoit plusieurs obligations à la charge du propriétaire, comme celles de procéder à la régénération artificielle ou assistée (article 9) ou de prendre des mesures spéciales en faveur de la biodiversité (articles 17 et 19). Le propriétaire peut ainsi être tenu de planifier et d'exécuter certains travaux, dont la nécessité est à constater par l'administration dans le plan de gestion.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer les termes de « tient compte » par ceux de « prend en compte », le dispositif sous revue risquant sinon d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, pour être contraire à l'article 18, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts.

Le paragraphe 2, alinéa 3, deuxième phrase, prévoit que le plan de gestion annuelle « doit être approuvé par le propriétaire avant le 15 octobre de chaque année ». Cependant, le règlement grand-ducal sous examen ne prévoit aucune marche à suivre si jamais le propriétaire omet d'approuver le plan de gestion annuelle dans le délai prévu. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées au paragraphe 2, alinéa 2, et suggère aux auteurs d'adapter le délai.

Article 2

À l'article 2, les auteurs du règlement grand-ducal en projet prévoient des précisions en matière de l'« attribution des marchés et cahiers des charges », faites par l'administration pour le compte des propriétaires. Le Conseil d'État rappelle que la matière est régie par la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics, tel que modifié.

Au paragraphe 3, les auteurs prévoient que les demandes d'offres « comprennent obligatoirement un cahier des charges » pour les travaux dépassant un montant de 5 000 euros. Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation entre ce dispositif, d'un côté, et le paragraphe 1^{er} du même article qui prévoit que la demande d'offre et la commande soient documentées par écrit ainsi que le règlement grand-ducal précité du 8 avril 2018 qui prévoit l'établissement d'un cahier des charges pour tout projet de marché public, de l'autre. Si les auteurs entendaient déroger au règlement grand-ducal précité du 8 avril 2018 qui constitue le droit commun à cet égard, il conviendrait de le préciser au dispositif sous revue.

Article 3

Sans observation.

Article 4

En vertu du paragraphe 2, « [l]e préposé du triage est informé du commencement de tous les travaux au moins vingt-quatre heures avant le début de ceux-ci ». Le Conseil d'État suggère d'ajouter le terme « prévu » après celui de « début », pour viser « le début prévu » des travaux. Par

ailleurs, il considère que la forme et le moyen de communication est à préciser.

Article 5

L'article 5 prévoit des mesures de sécurité et règle l'accès aux chantiers. Son paragraphe 1^{er} dispose que les chantiers font l'objet d'une « signalisation ». Selon le commentaire de l'article, cette signalisation « permet aussi d'informer le public sur les travaux réalisés en forêt », sachant que l'accès aux chantiers est interdit, en application du paragraphe 2 du même article. Le Conseil d'État constate encore que le non-respect de l'interdiction n'est suivie d'aucune conséquence.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser quels moyens et conditions de signalisation sont visés. Il suggère de préciser que les chantiers font l'objet d'une « signalisation de sécurité » et de spécifier le début, la fin et la manière de cette signalisation. Les auteurs pourront s'inspirer de l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 13 mars 2015 déterminant les mesures de sécurité à respecter par les chasseurs et les tiers.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Article 8

Au paragraphe 2, est utilisé le terme « possibilité ». Le Conseil d'État demande que ce terme soit complété par une référence à la définition prévue à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques (CE n°61.196).

Article 9

L'article 9 fait référence à « l'article 15 du règlement grand-ducal du [...] concernant les ventes des bois dans les forêts publiques ». Le Conseil d'État est actuellement saisi du projet de règlement grand-ducal visé par cette référence (CE n° 61.200). Or, l'intitulé de cet acte est incorrect. Sauf sa modification, il y a lieu d'écrire « règlement grand-ducal du [...] concernant la vente des bois provenant des forêts publiques ».

Articles 10 à 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les points entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales** ».

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

Au premier visa, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour les articles 1^{er}, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, et 9.

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État.

Le troisième 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.

Chapitre 1^{er}

Le Conseil d'État relève que lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les termes « d'année en année » sont à omettre, car redondants au regard des termes « [t]ous les ans » et « gestion annuelle ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « chaque année » sont à omettre comme étant redondants.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient d'ajouter les termes « à partir » après les termes « un délai de trente jours ».

Article 2

Au paragraphe 3, première phrase, le terme « obligatoirement » est à omettre.

Au paragraphe 3, point 1^o, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Au paragraphe 3, points 2^o, phrase liminaire, et 3^o, il est signalé que la locution « le cas échéant » signifie que la règle énoncée ne trouve à s'appliquer que si certaines conditions ou circonstances sont réunies. Elle n'est pas synonyme d'« éventuellement ».

Au paragraphe 3, point 2^o, lettre e), le Conseil d'État signale qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Par ailleurs, le point est à remplacer par un point-virgule.

Article 3

Au paragraphe 2, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « du travail » par les termes « des travaux ».

Article 5

Au paragraphe 3, il y a lieu d'ajouter le terme « un » avant les termes « droit d'accès ».

Chapitre 2

Au vu de l'observation générale ci-avant, le point après le numéro du chapitre est à omettre et l'intitulé du chapitre est à précéder d'un tiret.

Article 6

Au paragraphe 2, il y a lieu d'ajouter le terme « par » avant les termes « tout autre procédé ».

Au paragraphe 3, troisième phrase, le Conseil d'État suggère d'insérer une virgule après les termes « Dans ce cas ».

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il convient d'ajouter le terme « ni » avant les termes « après la vidange ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les termes « au dernier février » sont à remplacer par les termes « au dernier jour du mois de février ».

Article 8

Au paragraphe 2, il convient de remplacer les termes « sous condition d'accord » par ceux de « sous condition de l'accord ».

Article 9

L'intitulé employé diffère de l'intitulé de l'acte actuellement en projet en question (CE n° 61.200) de sorte qu'il y a lieu de les aligner.

Article 10

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

À la phrase liminaire, les termes « doit respecter » sont à remplacer par le terme « respectent ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par ailleurs, le Conseil d'État signale qu'il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les énumérations.

Au point 4°, deuxième phrase, le terme « ci-dessus » est à omettre pour être superfétatoire.

Au point 5°, il convient d'ajouter les termes « d'un » avant les termes « autre système anti-contaminant ».

Au point 6°, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Article 11

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 12

La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 22 août 2022 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Partant, il est suggéré de remplacer les termes « ayant l'Environnement dans ses attributions » par les termes « ayant la Gestion durable des forêts dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz