

Projet de règlement grand-ducal

concernant la vente des bois provenant des 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 toutes les 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 projet de règlement grand-ducal sous examen vise à encadrer la vente des bois provenant des forêts publiques et a pour base légale l'article 22 du projet de loi sur les forêts (CE n° 52.692)¹.

Le Conseil d'État renvoie à son deuxième avis complémentaire de ce jour sur le projet de loi sur les forêts et ses observations et l'opposition formelle maintenue dans le cadre des considérations générales au regard de l'article 22, paragraphe 2. En effet, cet article prévoit que « [l]'administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques » et s'applique également aux forêts des communes. Or, les communes jouissent de l'autonomie de gestion de leur patrimoine, en vertu de l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans sa teneur actuelle, la base légale risque dès lors d'être jugée non conforme à l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95^{ter} de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous revue en vertu de l'article 95 de la Constitution. Tenant compte de ce qui précède, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du règlement grand-ducal en projet sous avis.

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

Dans son deuxième avis complémentaire précité de ce jour, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi sur les forêts de compléter la base légale par l'expression « de l'accord du propriétaire », afin de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 22, paragraphe 2. Si les auteurs suivent cette proposition de texte, certaines dispositions du règlement grand-ducal en projet se révèlent pourtant contraires à leur base légale lorsqu'elles ne tiennent pas compte de l'exigence d'accord du propriétaire. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

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, règlement pris en urgence.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 5, seconde phrase, prévoit que les catégories A et B dans lesquelles seront classés des « bois de grande valeur », « sont définies par règlement ministériel ».

Le Conseil d'État rappelle que les termes « mesures d'exécution » figurant au texte de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution s'opposent à ce qu'un règlement grand-ducal charge un membre du Gouvernement à définir son champ d'application par la voie d'un règlement ministériel, au lieu de le définir lui-même. Le dispositif sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 2

Le paragraphe 3 dispose que le propriétaire informe l'administration lorsqu'il a l'intention de réserver des bois pour son propre usage. Cette disposition est à omettre car superflète, étant donné que le propriétaire doit, de toute manière, donner son accord pour la vente de ses bois, conformément à l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts.

Article 3

Au paragraphe 3, seconde phrase, les auteurs entendent subdéléguer à un règlement ministériel la détermination de la méthodologie de mesurage et de classement des bois. Or, cette détermination de méthodologie, dont l'application permet ensuite le classement des bois, relève du champ d'application du projet de règlement sous revue. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées dans le cadre de l'article 1^{er}. Le dispositif sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour être contraire à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution.

Articles 4 à 6

Sans observation.

Article 7

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État demande que les termes de « receveur de l'enregistrement et des domaines » soient remplacés par ceux désignant la fonction du receveur visé, en tenant compte de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

En vertu du même paragraphe, alinéas 2 et 3, les ventes locales « peuvent être faites » par les communes, syndicats des communes, établissements publics et personnes morales de droit public. Or, l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts prévoit que « [l']administration est chargée de la vente des bois provenant des forêts publiques de l'accord du propriétaire ». Les alinéas 2 et 3 sous examen sont dès lors contraires à leur base légale et risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 8

Le paragraphe 3, seconde phrase, est à supprimer pour être superfétatoire car sans plus-value normative.

En ce qui concerne, au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, point 1^o, les termes de « receveur de l'enregistrement et des domaines », il est renvoyé à l'observation formulée à l'article 7.

Le paragraphe 4, dernière phrase reproduit l'article 28 du règlement précité du 6 janvier 1995 et prévoit que le président de la vente agit en lieu et place du propriétaire qui ne se fait pas représenter. Cette disposition est à omettre, en ce que l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts prévoit désormais que l'administration est chargée de la vente des bois avec l'accord du propriétaire. La disposition sous examen s'avère incohérente au regard du nouveau régime.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen règle la vente aux enchères. Le paragraphe 1^{er} dispose que la vente aux enchères « est conclue » au profit du plus offrant après trois appels consécutifs. Le paragraphe 2 précise ensuite que « les ventes aux enchères sont prononcées sous réserve de la confirmation visée à l'article 22 » du projet de règlement sous revue. La confirmation du propriétaire est nécessaire en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la loi sur les forêts en projet, qui exige « l'accord du propriétaire » pour la vente de ses bois.

Quant au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État rappelle qu'une vente est considérée « conclue » lorsque le vendeur et l'acheteur se sont accordés sur la chose et le prix. Or, eu égard l'accord nécessaire du propriétaire qui s'étend nécessairement au prix, le Conseil d'État considère que la conclusion de la vente ne se fait qu'au moment que le propriétaire donne cet accord. Il demande dès lors que le paragraphe 1^{er} soit adapté et suggère d'écrire que « L'adjudication est prononcée au profit du plus offrant... ».

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État signale d'abord que la formulation « les ventes [...] sont prononcées » est inintelligible, étant donné que c'est en principe l'adjudication qui est « prononcée ». Il suggère dès lors d'écrire, au singulier, « La vente aux enchères est conclue... ».

Il ressort encore du paragraphe 2 que les ventes aux enchères au niveau local seront prononcées sans la confirmation du propriétaire, prévue à l'article 22 du projet de règlement. Or, le Conseil d'État rappelle que l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts ne prévoit pas d'exception quant à la nécessité d'obtenir l'accord du propriétaire. Le paragraphe 2 risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, pour contrevenir à sa base légale.

Articles 11 à 20

Sans observation.

Article 21

L'indication, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, que les mises en ventes régionales, nationales et internationales publiques et les catalogues de vente respectifs sont publiés « sur support électronique installé à cet effet », est imprécise. Le Conseil d'État suggère de viser le site internet du ministère de l'Environnement.

Au paragraphe 2, alinéa 2, points 6^o à 8^o, les termes « le cas échéant, » sont superfétatoires et à supprimer.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État note qu'il n'y a pas d'indication relative au moment où les informations du paragraphe 2 sont transmises à l'intéressé.

Article 22

Au paragraphe 2, alinéa 2, les termes de « directeur de l'enregistrement et des domaines » sont à remplacer par ceux de « directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Le paragraphe 3 entend régler le processus de la confirmation du propriétaire. À l'alinéa 1^{er}, il est indiqué que la confirmation doit intervenir « au plus tard dans les dix jours ouvrables de la notification de procès-verbal de la vente, la date d'expédition de la poste faisant foi ». À l'alinéa 2, les auteurs prévoient que la vente devient définitive « soit par confirmation expresse ; soit en l'absence de confirmation à la fin du délai prévu à l'alinéa précédent ». Or, « l'absence de confirmation » ne constitue pas un « accord » au sens de l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi sur les forêts, de sorte que le dispositif, tel que libellé, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer de l'article 40, alinéa 4, deuxième phrase, du règlement précité du 6 janvier 1995 qui dispose que « [s]i après l'expiration de ce délai, le chef [d'arrondissement] et l'acheteur ne sont pas en possession d'une décision de refus, la vente est censée être définitive. »

Article 23

Au paragraphe 2, alinéa 2, au lieu d'écrire « le propriétaire n'est pas garant des vices et défauts cachés », le Conseil d'État suggère d'indiquer que les vices et défauts cachés des bois vendus n'engagent pas la responsabilité du propriétaire-vendeur.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État suggère de préciser que l'acheteur doit être dûment appelé à l'opération par l'administration, reprenant ainsi la formulation de l'article 43, alinéa 2, du règlement précité du 6 janvier 1995.

Article 24

Au paragraphe 2, il y a lieu de faire référence à l'article 22, au lieu de viser l'article 23.

Article 25

À l'article 25, les auteurs reprennent l'article 42 du règlement précité du 6 janvier 1995 relatif à l'élection de domicile de l'acheteur, en vue de déterminer le lieu d'exécution du contrat, pour permettre d'y faire des significations et pour déterminer la compétence du tribunal.

À la première phrase, le Conseil d'État demande que les termes « au secrétariat de la commune » soient remplacés par ceux de « à l'administration communale ».

Le Conseil d'État constate ensuite, toujours à la première phrase, que le domicile de l'acheteur est censé avoir été élu au « lieu où la vente a été conclue ». En vertu de l'article 22, paragraphe 3, du règlement en projet, qui exécute l'article 22, paragraphe 2, de la loi sur les forêts, la vente « devient définitive » au moment de l'accord du propriétaire. Or, cet instant temporel est susceptible de diverger du moment de l'offre de l'acheteur ainsi que du moment de l'adjudication prononcée dans le cadre d'une vente aux enchères ou encore du moment de l'assignation par le président de la vente par soumission publique ou par appel d'offres. Lorsque le domicile de l'acheteur est élu au « lieu où la vente a été conclue », tel que prévu par la disposition sous examen, le domicile de l'acheteur est donc susceptible d'être fixé, de manière aléatoire, au lieu où se trouve le propriétaire au moment où il donne son accord. Cette élection de domicile au hasard risque toutefois de porter atteinte au principe de sécurité juridique et d'encourir, de ce fait, la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En ce qui concerne la deuxième phrase, le Conseil d'État demande que les termes de « receveur des domaines du canton » soient remplacés par ceux désignant la fonction du receveur visé, en tenant compte de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Article 29

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de préciser que si l'acheteur mis en demeure ne s'exécute pas dans un délai défini, l'administration est en droit de procéder à la revente de tout ou partie des bois de l'acheteur défaillant, qui ne peut y prendre part.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lorsque les articles sont munis d'un intitulé, tout intitulé doit être spécifique pour chacun des articles et refléter de manière fidèle et complète le contenu de l'article. Un intitulé inadéquat ou imprécis risque en effet de semer la confusion quant à la portée de l'article. De même, les intitulés des groupements d'articles, en l'espèce des chapitres, doivent être le reflet précis des dispositions figurant dans ces groupements. Or, les intitulés du chapitre 1^{er}, « Dispositions générales », de l'article 2, « Principes généraux », de l'article 6, « Principe », des articles 9 et 15, « Principes de base », ainsi que du chapitre 5, « Autres dispositions », sont inadaptés, car trop vagues, imprécis et dénués de pertinence au regard du contenu auquel ils se rapportent. De plus, le même intitulé ne saurait être conféré à deux articles. Or, les articles 9 et 15 portent le même intitulé, à savoir « Principes de base ».

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 ».

Il y a lieu d'écrire « pour cent » en deux mots. Par ailleurs, il est signalé que les nombres s'expriment systématiquement en chiffres s'il s'agit de pour cent.

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 l'article 30.

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. Par ailleurs, il convient d'ajouter les termes « de la » avant les termes « Chambre des fonctionnaires et employés publics ».

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}

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer les termes « Au sens du présent règlement, » par les termes « Pour l'application du présent règlement, ».

Pour énumérer les définitions, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Aux points 2° et 5°, les définitions sont à rédiger au singulier.

Au point 3°, les énumérations en points 1°, 2°, 3°, sont à remplacer par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c).

Au point 3°, il convient d'omettre l'article défini « l' » devant le terme « endroit », au point 4°, il convient d'omettre l'article défini « le » devant le terme « délégué » et au point 5°, première phrase, il convient d'omettre l'article défini « les », et cela aux trois occurrences en question.

Au point 5°, le Conseil d'État signale qu'il faut éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions.

Article 8

Au paragraphe 3, il y a lieu de remplacer les termes « limitées à l'Union européenne » par les termes « limitées au territoire de l'Union européenne ».

Article 10

Au paragraphe 2, il est proposé de remplacer les termes « Hormis en cas de vente au niveau local, » par les termes « Hormis le cas d'une vente locale, ».

Article 11

Au paragraphe 2, deuxième phrase, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « Les offres arrivées après ce délai » par ceux de « Les offres arrivées hors délai ». Par ailleurs, « non-ouvertes » s'écrit sans trait d'union.

Au paragraphe 4, phrase liminaire, il est suggéré aux auteurs de remplacer le terme « éliminées » par le terme « écartées ».

Au paragraphe 10, il est signalé qu'à l'énumération, le terme « et » est à omettre entre le premier et le deuxième élément comme étant superfétatoire.

Article 12

Au paragraphe 2, point 3°, le terme « notamment » est à écarter comme étant superfétatoire, étant donné qu'il ne fait qu'introduire un exemple.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, point 7°, le terme « notamment » est à écarter comme étant superfétatoire, étant donné qu'il énonce un exemple.

Article 15

En ce qui concerne les énumérations, il est suggéré d'inverser l'ordre des points 3° et 4°, afin d'indiquer d'abord la « vente » et ensuite la « prévente », ceci à l'instar des points 1° et 2°. Dans le même ordre d'idées, il convient d'inverser l'ordre des articles 18 et 19.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de placer la deuxième phrase dans un nouveau paragraphe 2 et de renuméroter l'actuel paragraphe 2 en paragraphe 3, afin d'aligner la structure de l'article sous examen sur celle des articles 17 à 19.

Article 20

Au paragraphe 2, première phrase, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « pendant huit jours » par ceux de « après l'écoulement d'un délai de huit jours ». Par analogie, cette observation vaut également pour le paragraphe 3, deuxième phrase, en ce qui concerne les termes « pendant vingt jours ouvrables ».

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il y a lieu de remplacer les termes « Dans le cas où » par les termes « Au cas où ».

Article 21

Au paragraphe 2, alinéa 2, phrase liminaire, il convient d'ajouter le terme « de » après celui de « catalogue ».

Au paragraphe 4, il y a lieu de laisser une espace entre les termes « paragraphe 2 » et le terme « sont ».

Article 22

Au paragraphe 1^{er}, le point-virgule est à remplacer par une virgule.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient d'insérer une virgule après les termes « prix de la vente ».

Au paragraphe 2, alinéa 3, il faut ajouter les termes « de droit » après les termes « personnes morales », pour écrire « personnes morales de droit public ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'omettre les deux points-virgules et d'insérer une virgule après les termes « confirmation expresse ».

Toujours au paragraphe 3, alinéa 2, le Conseil d'État signale que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un terme tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, et conformément à l'observation générale formulée ci-avant, il y a lieu d'écrire « pour cent » en deux mots et sans la lettre « s » à la fin.

Article 26

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il est proposé d'insérer une virgule après les termes « sur place ».

Au paragraphe 2, première phrase, « non-utilisées » s'écrit sans trait d'union.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Union européenne ».

Article 27

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose d'insérer une virgule après les termes « sur place ».

Article 30

L'intitulé employé diffère de l'intitulé de l'acte actuellement en projet en question (CE n° 61.199) de sorte qu'il y a lieu de les aligner.

Article 31

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. 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 ».

La virgule après les termes « est chargé » est à supprimer.

Annexe

Chaque élément de l'énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Au point 2°, le Conseil d'État relève que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Par ailleurs, il y a lieu d'omettre le deux-points et de faire figurer les termes « promesse de caution » entre guillemets.

Au point 4°, il est proposé d'insérer le terme « de » avant les termes « l'heure ».

Au point 6°, le Conseil d'État suggère d'écrire « le montant maximum de la promesse en chiffres et en toutes lettres, exprimé en euros ».

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