

A-3048/18-110



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi sur les forêts

Par dépêche du 12 février 2018, Madame le Ministre de l'Environnement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet de remplacer la législation actuellement en vigueur dans le domaine de la gestion forestière, législation qui "*est très fragmentée et en partie très ancienne*". Plus précisément, le projet vise à restructurer les dispositions anciennes en rassemblant dans un seul texte de loi les principales mesures concernant la gestion des forêts, tout en apportant certaines innovations en la matière. L'objectif est de créer ainsi un nouveau "*cadre légal général robuste et cohérent pour les forêts, afin d'assurer la gestion durable*" de celles-ci.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques d'ordre général

La Chambre approuve l'initiative du gouvernement de réformer les dispositions en matière de gestion des forêts par le projet de loi sous avis. Le regard de la société sur les forêts et leur gestion a fort évolué depuis la première réglementation datant de 1617. Il était temps de rassembler l'ensemble des textes législatifs existants en une loi unique, de supprimer les dispositions désuètes et d'inclure dans un nouveau texte les concepts créés au cours des années passées afin d'apporter plus de clarté pour les propriétaires forestiers, le grand public et aussi les agents de l'État qui sont amenés à appliquer la loi et à contrôler sa bonne mise en œuvre sur le terrain.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la réforme proposée quant à ses principes, elle se doit toutefois de constater que le texte afférent manque de clarté sur différents points. En effet, la Chambre estime par exemple que certains termes méritent davantage de précisions afin d'éviter autant que possible des interprétations contraires à l'esprit de la loi, qui est centrée sur la gestion durable des forêts. Il est dès lors important d'arrêter une terminologie précise moyennant une définition suffisamment claire et rigoureuse de termes spécifiques pour exclure l'arbitraire et permettre aux justiciables de déterminer les conséquences de leurs actes.

Ainsi, il paraît d'abord utile de définir le champ d'application de la future loi, ce que le texte sous avis ne fait pas expressément. La Chambre propose partant de compléter l'article 1^{er} dudit texte par l'alinéa suivant:

"La présente loi s'applique à toutes les forêts situées sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, sans préjudice des législations en vigueur en matière de chasse, de pêche, de lutte contre les organismes nuisibles, de protection de la nature et des ressources naturelles et de protection des eaux."

Dans le cadre de l'examen des articles ci-après, la Chambre des fonctionnaires et employés publics reviendra en détail sur différents points nécessitant des clarifications et précisions, tout en formulant des propositions d'amélioration du texte.

Par ailleurs, la Chambre tient encore à relever qu'elle regrette que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné de projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus en grand nombre dans le projet de loi.

L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Examen du texte

Ad article 2

L'article 2, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, définit le terme de "forêt" comme "*toute formation végétale composée essentiellement d'essences ligneuses typiques pour la forêt et occupant une surface suffisamment importante pour permettre le développement, à un moment donné de son évolution, d'un sol typiquement forestier et d'un cortège floristique typiquement forestier pourvu que les conditions de luminosité soient suffisantes*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la notion de "*surface suffisamment importante*" peut être à l'origine d'interprétations subjectives en cas de litige. Il semble dès lors judicieux d'indiquer une surface minimale, à l'exemple de ce qui est prévu en Suisse notamment.

Aux termes du paragraphe (1), alinéa 2, "*n'appartiennent pas à la forêt: 1. des plantations ou taillis à rotation courte pour la production de bois-énergie (...)*".

Afin d'éviter que les "*Louhecken*" puissent être considérées par certains comme des taillis à rotation courte et qu'elles soient de ce fait non soumises aux mesures de la future loi sur les forêts, la Chambre propose de supprimer les mots "*ou taillis*" à la disposition précitée.

Au paragraphe (2), point 2, il y a lieu d'écrire "*des carrières catégories de traitement A et B*".

Au point 6, l'expression "*essartement à feu courant*" est définie comme "*opération de brûlis du parterre forestier en vue d'une mise en valeur agricole temporaire*".

Dans le but d'interdire le nettoyage d'un parterre de coupe par le feu, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de supprimer le bout de phrase "*en vue d'une mise en valeur agricole temporaire*".

Au même paragraphe (2), point 13, la définition du "*peuplement feuillu*" ("*peuplement forestier qui comprend plus de 50% d'essences forestières feuillues, en termes de surface terrière*") peut donner lieu à interprétation parce qu'il n'est pas spécifié ce qu'il faut entendre par

le terme "*peuplement forestier*" sur lequel s'applique la surface terrière. En effet, le propriétaire forestier qui dispose d'une forêt couvrant plusieurs parcelles cadastrales contiguës pourrait appliquer la définition du "*peuplement feuillu*" au niveau de chaque parcelle cadastrale prise individuellement et ce afin d'éviter certaines dispositions spécifiques afférentes.

La Chambre propose que la définition fasse intervenir une surface minimale à considérer ou qu'une référence y soit faite au "*Bestand*" tel que défini dans le "*Leitfaden für forstliche Bewirtschaftungsmaßnahmen von geschützten Waldbiotopen gemäß Artikel 17 des Naturschutzgesetzes (ANF, 2017)*":

"Der Bestand ist eine Waldfläche mit einheitlicher Baumartenzusammensetzung und einheitlicher Altersstruktur. Dabei kann (sollte) die Baumartenzusammensetzung eines Bestandes mehrere Baumarten enthalten (Mischwald), und er kann stufig aufgebaut sein (ungleichartiger Bestand mit ungleichmäßiger Durchmesservertelung).

Bei einem zusammenhängenden Waldteil eines einzelnen Besitzers ist nicht die Aufteilung in Katasterparzellen ausschlaggebend für die Unterteilung in 'Bestände', sondern ausschließlich forstliche Kriterien: Baumartenzusammensetzung und Entwicklungsstadium. Die Abgrenzung der 'Bestände' erfolgt demnach nicht auf der Basis des Katasters."

Ad article 3

Aux paragraphes (1) et (3), il paraît important de définir clairement ce qui est entendu par "*chemins et sentiers existants*" ainsi que par "*chemins et sentiers balisés*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il serait judicieux d'exclure des définitions les layons de débardage.

En outre, il faudra en tout cas être attentif à ne pas créer de nouvelles restrictions d'accès pour certains groupes d'usagers par le biais du balisage.

Concernant le paragraphe (2), alinéa 2, il paraît évident que c'est au ministre du ressort de prendre les dispositions relatives à l'interdiction ou la limite d'accès aux forêts après concertation avec l'Administration de la nature et des forêts.

En effet, la finalité de l'interdiction (ou de la limite) d'accès n'est pas la protection du droit de propriété mais la conservation de la nature. La Chambre propose dès lors de reformuler comme suit l'alinéa en question:

*"~~À la demande du propriétaire,~~ **L**e ministre peut encore interdire ou limiter temporairement le droit d'accès en cas de risque de perturbation significative de la quiétude de la faune, ou **pour** des raisons sanitaires ou pour des raisons liées à la sécurité des personnes."*

Ad article 4

L'article 4 porte sur les responsabilités inhérentes au droit d'accès aux forêts.

Afin de protéger le propriétaire forestier contre les conséquences financières de négligences ou manquements qui mettent en cause sa responsabilité, il serait judicieux d'ajouter un paragraphe (4) à l'article en question, traitant de l'assurance de responsabilité civile obligatoire pour les propriétaires privés.

Ad article 5

Cet article mérite des précisions. En effet, la Chambre estime que le balisage des sentiers et chemins en forêt nécessite non seulement l'accord préalable du propriétaire du terrain, mais également une autorisation du ministère du ressort, étant donné que tout balisage aura une influence sur l'usage qui sera fait des sentiers et chemins en question (cf. article 3 du projet de loi).

Ad article 7

La Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère d'adapter l'article 7 comme suit, cela afin d'y apporter davantage de clarté:

*"Le ministre peut, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, autoriser **ou arrêter** toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les écosystèmes forestiers contre des organismes nuisibles, des phénomènes naturels, tels que le feu, ou des activités humaines, telles que les pollutions."*

Par ailleurs, la Chambre recommande de définir – le cas échéant par un règlement grand-ducal – les "*mesures nécessaires*" pouvant être prises.

Ad article 8

L'article 8, paragraphe (2) prévoit qu'il "*est interdit de brûler les rémanents de coupe, sauf autorisation du ministre pour des raisons phytosanitaires*".

La Chambre fait remarquer que, dans certains cas précis de gestion des milieux naturels, l'incinération des rémanents de coupe est une mesure de gestion efficace visant à appauvrir le sol. Elle propose donc d'ajouter la précision "*ou pour des raisons écologiques*" à la fin de la phrase susvisée.

Ad article 10

L'article 10 dispose qu'aucun "*prélèvement de produits de la forêt, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété, ne peut avoir lieu sans le consentement du propriétaire forestier, sauf la récolte d'une petite quantité, effectuée à des fins non commerciales pour les besoins propres de la personne qui y procède ou pour les besoins d'une association scientifique, caritative ou de jeunesse qui y procède, sans but de lucre*".

La formulation peu précise ("*petite quantité*", etc.) de ce texte risque de créer une confusion avec les dispositions réglementaires prises en exécution de la législation concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, le texte du règlement grand-ducal du 8 janvier 2010 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces de la flore sauvage, précisant entre autres les quantités de champignons que l'on est autorisé à récolter, est par exemple formulé de façon quelque peu différente.

Ad article 13

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la disposition qui rend obligatoire l'élaboration d'un document de gestion forestière pour toute personne possédant une propriété forestière d'une surface supérieure à 20 hectares. C'est un pas positif et coura-

geux, entièrement en phase avec les dispositions de l'article 12, consacrant le principe d'une gestion forestière durable.

La Chambre craint toutefois que, dans les faits, il soit difficile, voire impossible de vérifier dans chaque cas quel propriétaire possède plus de 20 hectares de forêts. Actuellement, les organes de contrôle ne peuvent pas avoir recours aux registres des propriétaires privés détaillant pour chacun de ces derniers les surfaces forestières en sa possession. Se pose également la question de la gestion des copropriétés et des nombreuses parcelles en indivision: comment ces surfaces seront-elles comptabilisées?

Ad article 14

L'article 14, paragraphe (1) porte sur l'obligation pour le propriétaire forestier de notifier à l'Administration de la nature et des forêts les coupes de bois en forêt d'un volume supérieur à 40 mètres cubes.

La Chambre estime que le contrôle du respect de cette disposition paraît très difficile, et ce d'autant plus que le délai de notification est de "*2 jours ouvrables*" seulement. En pratique, l'application de ladite disposition, telle qu'elle est actuellement formulée, est irréaliste. Le texte doit être clarifié autant pour les propriétaires privés que pour les agents censés en assurer le suivi et le contrôle. La Chambre propose en outre de porter le délai de notification à **5 jours ouvrables** au minimum.

Étant donné que les personnes en charge des dossiers en question sont tenues au respect du secret de fonction en application des dispositions légales générales en matière de traitement des données, la Chambre estime par ailleurs que la dernière phrase du paragraphe (1) – selon laquelle "*les personnes chargées du traitement des données sont tenues au secret de fonction*" – est superflue et qu'elle peut dès lors être supprimée.

Ad article 15

L'article 15 fixe les obligations du propriétaire forestier concernant la régénération de la forêt. Le paragraphe (1) prévoit notamment que, "*après toute coupe et lorsque le recouvrement du peuplement forestier ou d'une partie du peuplement d'au moins 30 ares est inférieur à 65 pour cent, le propriétaire forestier est tenu de prendre, dans un*

délai de 5 ans à compter du début des travaux d'abattage, les mesures nécessaires à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics craint que la règle des "65 pour cent" soit difficile à mettre en œuvre et à vérifier sur le terrain.

Ad article 17

Étant donné que l'article 15 porte de 3 à 5 ans le délai pour reconstituer un peuplement forestier après toute coupe rase, il paraît important d'ajouter un point à l'énumération des pratiques de gestion réglementées à l'article 17. En effet, en 5 ans une végétation pionnière intéressante pour la biodiversité peut s'être installée spontanément sur le parterre de coupe. Il serait regrettable de la détruire par un broyage surfacique afin de faciliter les travaux de plantation. La Chambre propose dès lors de compléter l'article 17 par un nouveau point 11 formulé comme suit et basé sur les dispositions de l'article 6 du règlement grand-ducal du 12 mai 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers:

"11. Le broyage en plein du recrû naturel est interdit. Seule la végétation adventive compromettant directement le bon développement des plants doit être enlevée; pour combattre la fougère-aigle, le genêt et les ronces, un dégagement en plein est autorisé."

Ad article 19

Aux termes du commentaire de l'article 19, le paragraphe (1) de ce dernier reprend les dispositions des articles 671 et 672 du Code civil, définissant les distance et hauteur à respecter pour les plantations en matière de voisinage. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte dudit paragraphe est toutefois une redite incomplète des articles du Code civil, raison pour laquelle elle recommande de supprimer dans le texte sous avis toutes les dispositions figurant déjà dans ce code de loi.

Le paragraphe (2) institue une obligation d'information à charge du propriétaire effectuant des coupes en limite de propriété ayant un impact notable sur les peuplements voisins.

La Chambre tient à signaler que l'obligation d'informer le propriétaire forestier voisin suppose qu'on le connaît ou que l'on dispose au moins des données nécessaires afin de pouvoir le contacter. Tel n'est toutefois pas toujours le cas en matière de propriétés forestières.

Ad article 27

Aux termes de la dernière phrase de l'article 27, "*les personnes chargées de la réalisation des enquêtes (dans le domaine forestier) ou de l'interprétation des résultats sont tenues au secret de fonction*".

Pour ce qui est du secret de fonction, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à la remarque formulée ci-avant quant à l'article 14 et elle suggère donc de supprimer la phrase précitée.

Ad article 34

L'article 34, paragraphe (1), dispose que "*les forêts publiques sont gérées par l'administration (de la nature et des forêts) au gré des propriétaires forestiers sur base d'une planification de la gestion élaborée par l'administration et approuvée par le propriétaire forestier*".

La Chambre apprécie particulièrement que ce principe de la "*forêt soumise*" – en application duquel les forêts publiques appartenant à l'État, aux communes et aux établissements publics sont gérées par l'Administration de la nature et des forêts – soit repris par le projet de loi sous avis.

Ledit principe, introduit par l'ordonnance royale grand-ducale du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière, est à l'heure actuelle toujours consacré par plusieurs textes législatifs. Il a fait ses preuves pendant plus de 170 ans en garantissant une politique nationale efficace et pérenne de gestion des forêts publiques, cela dans l'intérêt de la qualité de vie de tout un chacun, y compris des propriétaires forestiers.

Ainsi, le principe permet de gérer durablement les forêts publiques "*en étroite concertation avec les propriétaires forestiers concernés*" (article 34, paragraphe 2), tout en évitant qu'elles subissent toutefois les conséquences néfastes d'éventuelles dissonances politiques locales éphémères par exemple.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'une gestion professionnelle et étatique des forêts publiques constitue le fondement le plus efficace et nécessaire pour faire face aux défis futurs en matière forestière. Devant l'accroissement rapide de la population du Grand-Duché et les changements fondamentaux aux niveaux climatique et naturel, la gestion des forêts publiques par une autorité supérieure et neutre est l'instrument le mieux adapté pour garantir la protection de l'environnement et préserver les espaces naturels pour les générations futures.

Il est évident qu'une telle gestion ne doit cependant pas être abusive et porter atteinte aux droits des propriétaires forestiers. C'est pour cette raison que le projet de loi prévoit que la gestion se fait en étroite collaboration avec les propriétaires, qui doivent approuver les objectifs et la planification de gestion élaborés par l'Administration de la nature et des forêts. La Chambre approuve que ce droit de regard des propriétaires soit inscrit dans le texte de la future loi.

Dans un souci de clarté et conformément aux règles de la légistique formelle, la Chambre recommande encore de reformuler comme suit le dernier paragraphe de l'article 34:

*"(3) Les documents concernant la gestion sont à la disposition du propriétaire, ~~sauf si stipulé autrement dans cette~~ **sous réserve des dispositions prévues par la présente loi et ses règlements d'exécution.**"*

Ad chapitre IV

Le chapitre IV du projet de loi est intitulé "*Dispositions pénales*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que ledit chapitre comporte toutefois des dispositions qui ne sont pas de nature pénale. Il en est ainsi des articles 44 et 45, qui traitent en effet des amendes et mesures administratives pouvant être prononcées en cas de violation de certaines règles en matière de gestion des forêts.

Ad articles 39 à 43

Les articles 39 à 43 déterminent les sanctions pénales pour les infractions à la future loi sur les forêts ainsi que les pouvoirs des juges en la matière.

La Chambre propose de revoir ces dispositions – qui manquent de clarté sur certains points – en s'inspirant des articles 75 à 77 de la nouvelle loi (du 18 juillet 2018) concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

À titre subsidiaire et d'un point de vue formel, la Chambre fait remarquer qu'il faudra écrire correctement "*Est punie*" à la phrase introductive de l'article 39.

La première phrase de l'article 40 est par ailleurs à modifier comme suit:

"Est punie d'une peine d'emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou de l'une de ces peines seulement (...)".

En outre, la dénomination "*Code d'instruction criminelle*" a été remplacée par celle de "*Code de procédure pénale*" par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale. Il faudra donc adapter en conséquence l'article 43, paragraphes (2) et (5).

Ad article 46

Comme pour les articles 39 à 43, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de reformuler l'article 46 en s'inspirant des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et plus précisément de l'article 74 de celle-ci, ayant la teneur suivante:

"(1) Les infractions à la présente loi, à ses règlements d'exécution et aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires sont constatées par les agents de la Police grand-ducale, les agents de l'Administration de la nature et des forêts et les agents de l'Administration de la gestion de l'eau ainsi que par les agents de l'Administration des douanes et accises. Les procès-verbaux établis font foi jusqu'à preuve du contraire.

(2) Les agents visés au paragraphe 1^{er} précédent doivent avoir subi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Ces agents reçoivent un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle.

(3) Avant d'entrer en fonctions, les agents visés au paragraphe 1^{er} prêtent serment devant le Tribunal d'arrondissement compétent et déterminé en fonction de leur domicile avec les termes suivants: 'Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité'.

(4) À compter de leur prestation de serment, les agents visés au paragraphe 1^{er} ont la qualité d'officier de police judiciaire.

(5) L'article 458 du Code pénal est applicable aux agents visés au paragraphe 4."

Ad article 47

La Chambre propose d'écrire "*Contre ~~ees~~ **les** décisions administratives prises en vertu de la présente loi (...)*" à la première phrase de l'article 47.

Ad article 49

À l'article 49, les points (4) et (5) sont à supprimer, étant donné qu'ils font double emploi avec les points (2) et (3).

Ensuite, la Chambre fait remarquer que, conformément au texte publié au Mémorial A n° 2 du 2 janvier 1791, l'intitulé officiel de l'acte cité au point (11) s'écrit correctement "*décret ~~du~~ **des** 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière*".

Finalement, il y a encore lieu d'ajouter l'adjectif "*modifiée*" avant la date à chacun des intitulés des textes cités aux points (3), (13) et (15) à (20). En effet, tous ces textes ont déjà fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur.

Sous la réserve de toutes les observations, recommandations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF