



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7255 sur les forêts

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de lui avoir transmis pour avis, en date du 24 juin 2021, les amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi initial a été avisé par le SYVICOL en date du 24 septembre 2018. Le présent avis complémentaire analyse le texte amendé par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 31 mai 2021 à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a guère été tenu compte de ses remarques formulées dans le cadre de son avis précité. Ce constat est d'autant plus étonnant si l'on considère que 34% des forêts publiques, environ 30.000 ha, appartiennent aux communes. En général, le SYVICOL ne peut dès lors que rappeler son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

- Le SYVICOL salue la précision apportée à la définition de « forêt » qui inclut désormais une surface minimale à partir de laquelle un fonds boisé peut être considéré comme une forêt. Cependant, il estime que la surface minimale de 25 ares constitue un seuil trop bas (amendement 1).
- Le SYVICOL regrette le fait que la liste des activités pour lesquelles la circulation motorisée des ayants cause est autorisée n'inclut toujours pas la pisciculture (amendement 3).
- Le nouveau paragraphe 3 pose la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les raisons, les conditions et les modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts dans l'intérêt public ou de la protection des forêts. Le SYVICOL insiste à être consulté en temps utile à ce sujet (amendement 3).
- Il rappelle ses remarques relatives à l'article 6 initial, concernant l'édiction de règles nationales pour les travaux de débardage assurant que l'état de la voirie forestière reste intact et une interdiction de ces travaux lors de conditions météorologiques défavorables (amendement 3).



- Le SYVICOL partage l'objectif de déresponsabiliser les propriétaires des forêts d'accidents causés par une forme de gestion qui leur est imposée par le législateur (amendement 4).
- Le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser expressément que la récolte de produits de la forêt n'est autorisée qu'à partir des voies aménagées (amendement 10).
- Le SYVICOL maintient sa position qu'il ne faut pas oublier le volet économique de la gestion forestière et qu'il est dans l'intérêt de cette dernière que le propriétaire puisse décider quels plants et semences il entend utiliser pour la régénération de sa forêt (amendement 15).
- Il s'étonne que le paragraphe 3 du nouvel article 15 exclue les personnes morales de droit public – y compris donc les communes – de certaines subventions (amendement 22).
- Si le SYVICOL comprend la volonté de renforcer la répression à l'égard des atteintes environnementales, il invite le gouvernement à mettre l'accent sur la prévention des délits environnementaux par une sensibilisation des citoyens (amendement 27).
- L'introduction du système des avertissements taxés constitue aux yeux du SYVICOL un moyen simple et rapide de sanction des contraventions, qui ne pourra cependant être mis en œuvre qu'une fois le règlement grand-ducal déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé adopté. Pour autant, ce mécanisme ne sera véritablement efficace que si la présence des agents et les contrôles sur le terrain sont renforcés. Il est d'avis que les gardes champêtres pourraient, grâce à leur compétence sur les propriétés forestières et rurales, utilement concourir à la constatation de ces contraventions (amendement 29).
- Il convient d'adapter le catalogue de sanctions prévu à l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles afin de tenir compte de la modification des articles 13 et 17 opérée par le projet de loi (amendement 33).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 portant sur l'article 2

Afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État, l'article 2 portant sur les définitions a été partiellement reformulé.

Le SYVICOL salue le fait que la définition de « forêt » a été précisée selon ses remarques et celles du Conseil d'Etat, en incluant une surface minimale à partir de laquelle un fonds boisé – autre définition ajoutée par amendement – peut être considérée comme une forêt. Cependant, il estime que la surface minimale de 25 ares constitue un seuil trop bas, ceci d'autant plus qu'il suffit que le terrain en question soit couvert à raison de 20 pour cent d'espèces arborées. Il rappelle que, dans son avis du 24 septembre 2018, il s'était prononcé pour une surface minimale de 2 hectares.



Amendement 3 portant sur l'article 3

À la suite de l'avis du Conseil d'Etat, l'article 3, qui règle les droits d'accès à la forêt, a été entièrement réécrit avec davantage de précision. Cette dernière résulte également de l'ajout, à l'article 2, des définitions de « chemin », de « layon de débardage » et de « sentier ». Le SYVICOL note que le fait que les sentiers ou chemins soient balisés ou non est inopérant.

Le nouveau paragraphe 1^{er} donne droit aux piétons et aux conducteurs de cycle ou de cycle à pédalage assisté d'emprunter les chemins et les sentiers, tandis que les conducteurs d'animaux de selle ou de trait sont limités aux chemins. Le deuxième alinéa introduit une exemption à ces règles pour les propriétaires et les ayants cause. Le SYVICOL en déduit *a contrario* que toutes les autres personnes sont dans l'interdiction de quitter les chemins et sentiers.

Le nouveau paragraphe 2 de l'article 3 traite de l'accès aux forêts avec des véhicules automoteurs et reprend l'essentiel des dispositions de l'ancien article 6, paragraphe 1^{er}, tout en tenant compte des observations formulées par le Conseil d'État à l'égard de ce dernier. Le SYVICOL regrette le fait que la liste des activités pour lesquelles la circulation motorisée des ayants cause est autorisée n'inclut toujours pas la pisciculture, et que sa demande en ce sens n'a donc pas été prise en considération.

Le nouveau paragraphe 3 pose la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les raisons, les conditions et les modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts dans l'intérêt public ou de la protection des forêts. Il s'agit d'une disposition très générale, qui permet de remplacer aussi bien l'ancien article 3, paragraphe 2, que l'ancien article 6, paragraphe 2. Le règlement grand-ducal prévu revêt donc une grande importance et le SYVICOL insiste à être consulté en temps utile à ce sujet. Il rappelle ses remarques relatives à l'article 6 initial concernant l'édiction de règles nationales pour les travaux de débardage assurant que l'état de la voirie forestière reste intact, et une interdiction de ces travaux lors de conditions météorologiques défavorables.

Amendement 4 portant sur l'article 4

L'article 4 a pour objectif d'établir un régime de responsabilité adapté à l'ouverture de l'accès à la forêt. Il a été reformulé à l'exception du paragraphe 1^{er}, en dépit d'une opposition formelle du Conseil d'Etat contre l'introduction du concept de l'acceptation des risques.

Les auteurs des amendements justifient cette décision par le souci d'exonérer le propriétaire forestier de la responsabilité civile en cas d'accidents causés par une gestion durable des forêts, qui entraîne des risques supplémentaires pour les personnes circulant en forêt.

Sans vouloir se prononcer sur la question juridique de savoir si le régime de responsabilité civile visé nécessite ou non le recours à la théorie de l'acceptation des risques, le SYVICOL partage pleinement l'objectif de déresponsabiliser les propriétaires des forêts d'accidents causés par une forme de gestion qui leur est imposée par le législateur.



Amendement 10 portant sur le nouvel article 6 (article 10 initial)

L'article 6 (ancien article 10) a été reformulé suivant les remarques du Conseil d'Etat. Comme il l'a indiqué dans son avis initial, le SYVICOL ne s'oppose nullement au principe de permettre au public la récolte de petites quantités de produits de la forêt pour leur besoin personnel.

Ce droit – comme le précise d'ailleurs le Conseil d'Etat dans son avis – s'exercera dans le cadre posé par l'article 3, c'est-à-dire sans quitter les sentiers et les chemins. Etant donné que le grand public n'est pas forcément conscient de cette contrainte, le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser expressément que la récolte de produits de la forêt n'est autorisée qu'à partir des voies aménagées.

Amendement 15 portant sur le nouvel article 10 (article 15 initial)

L'article sous rubrique définit les obligations du propriétaire forestier en matière de régénération de la forêt et prévoit d'instituer un « fichier écologique » contenant les essences dont les plants et les semences qui peuvent être utilisés pour les semis et plantations forestières.

Le SYVICOL salue le nouveau paragraphe 2 qui clarifie les trois cas dans lesquels le propriétaire est exempt de son obligation de régénération (régénération naturelle, création de biotopes et éclaircie des jeunes peuplements).

Ensuite, le nouveau paragraphe 5 prévoit l'édiction d'un règlement grand-ducal encadrant l'établissement d'un fichier écologique des essences. Le SYVICOL invite Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable à lui faire parvenir le projet de règlement grand-ducal afin de l'aviser en temps utile.

D'une façon générale, le SYVICOL maintient sa position qu'il ne faut pas oublier le volet économique de la gestion forestière et qu'il est dans l'intérêt de cette dernière que le propriétaire puisse décider quels plants et semences il entend utiliser pour la régénération de sa forêt.

Amendement 22 portant sur le nouvel article 15 (article 29 initial)

Les dispositions relatives aux subventions ont été réécrites pour donner suite à l'avis du Conseil d'Etat. Ainsi, de nombreuses précisions ont été incluses dans le corps du projet de loi, laissant moins de place au règlement grand-ducal.

Ceci a permis au SYVICOL de se faire une image plus précise des différentes subventions prévues et du cercle de bénéficiaires potentiels. Il s'étonne que le paragraphe 3 exclue les personnes morales de droit public – y compris donc les communes – de certaines subventions et se demande, en l'absence d'explications dans le commentaire des articles, quelles en sont les raisons.

En effet, il est compréhensible que les communes soient exclues des subventions relatives à la planification forestière, qui est assurée très largement par l'Administration de la nature et des forêts. Cependant, le SYVICOL estime que les subventions liées à la préservation d'arbres



biotopes ou à la restauration de lisières forestières structurées, par exemple, constituent des aides financières auxquelles les communes devraient avoir droit au même titre que les propriétaires de droit privé.

Amendement 27 portant sur le nouvel article 25 (articles 39 et 40 initiaux)

Comme le précise le commentaire des articles, les sanctions prévues à l'article 25 (qui regroupe les dispositions des anciens articles 39 et 40) ont été alourdies dans la mesure où leur montant maximal est passé de 250 à 1.000 euros. Cette sévérité envers les atteintes environnementales s'inscrit dans une démarche générale de renforcement de la force répressive dans ce domaine qui vise également la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le SYVICOL souhaite renvoyer à son avis sur le projet de loi n°7477 du 15 mars 2021, dans lequel il avait invité le gouvernement à mettre l'accent sur la prévention des délits environnementaux par une sensibilisation des citoyens, qui est de nature à offrir davantage de bénéfices qu'une action répressive pure et dure. L'adoption de la présente loi devra à ses yeux s'accompagner d'une campagne d'information du grand public notamment en ce qui concerne le droit d'accès uniquement sur les chemins et sentiers et d'une communication claire et précise sur ce qui est autorisé ou non.

Les auteurs justifient cette mesure afin de tenir compte des critiques formulées par l'OCDE et le Conseil de l'Union européenne¹. Or, la principale critique envers le Luxembourg formulée dans ce rapport tient au « manque flagrant de ressources humaines au niveau de l'Administration de l'environnement et des services de police » se traduisant par une capacité de contrôles faible. Les membres de l'équipe d'évaluation ajoutent que la situation ne peut pas évoluer car les autorités luxembourgeoises semblent ne pas estimer nécessaire d'augmenter les forces répressives. La problématique de la répression de ces délits se pose donc au moins autant en termes de sévérité des peines que de moyens humains à déployer pour faire respecter la loi.

Amendement 29 portant sur le nouvel article 28

Le SYVICOL salue l'introduction des avertissements taxés dans le projet de loi, qui constitue à ses yeux un moyen de sanction simple et efficace des contraventions. Il invite le gouvernement à soumettre rapidement le projet de règlement grand-ducal prévu à cet article afin que les avertissements taxés puissent être décernés par la Police et les agents de l'Administration de la nature et des forêts, en s'inspirant des règlements d'exécution existants, notamment le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

¹ Voir notamment <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7947-2019-REV-1/fr/pdf>



Il remarque cependant que si les auteurs ont amendé l'article 32 du projet de loi (amendement 31) pour tenir compte des observations du Conseil d'Etat, l'article 28 mentionne lui toujours les « fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale », bien qu'ils disposent d'une compétence générale en la matière sur base du Code de procédure pénale et de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le texte vise ensuite les « fonctionnaires des administrations concernées », tandis que l'article 32 encadrant les pouvoirs de contrôle se réfère simplement aux « agents de l'administration ». Si, comme l'indique le commentaire de l'article 32, seuls les agents de l'Administration de la nature et des forêts sont visés, alors le texte devrait être clair à ce sujet.

Comme le SYVICOL l'a fait observer à l'endroit de l'amendement 27, le manque de moyens humains est la cause principale du faible nombre d'infractions constatées et punies en matière environnementale. Or, précisément, les gardes champêtres disposent, sur base de l'article 14² du Code de procédure pénale, d'une compétence spéciale en ce qui concerne les délits et les contraventions aux propriétés forestières et rurales. Vu la pénurie d'agents au niveau de l'Etat³, il serait sans doute utile d'engager une réflexion sur les moyens de mobiliser les agents au service des communes pour venir renforcer la lutte contre les atteintes environnementales. Les faits sanctionnés par l'article 25, paragraphe 2, du projet de loi pourraient tout aussi bien être constatés par les gardes champêtres et faire l'objet d'un avertissement taxé. Une présence plus visible sur le terrain permettra également d'assurer une meilleure prévention de ces délits.

Amendement 33 portant sur le nouvel article 36

Cet amendement a pour objet de modifier l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles alors que ses dispositions concernant les fonds forestiers font désormais l'objet des articles 9 et 10 du projet de loi. Tandis que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 13 de la loi modifiée précitée sont adaptés, le paragraphe 3 de l'article 13 est supprimé. Or, la violation de celui-ci constitue selon l'article 75 de la même loi, relatif aux sanctions pénales, une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 750.000.-euros. Il convient dès lors de compléter l'article 36 du projet de loi par une disposition supprimant les points 20° et 21° (suivant le projet de loi n°7477) de l'article 75⁴, ces mêmes infractions figurant désormais à l'article 25, paragraphe 2, points 1 et 2 du projet de loi. La même remarque vaut ici en ce qui concerne les sanctions

² Art. 14 du Code de procédure pénale : « *Les gardes champêtres et les gardes forestiers recherchent et constatent par procès-verbaux, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales ainsi que les infractions pour lesquelles compétence leur est attribuée par des lois spéciales.* »

³ D'après la réponse à la question parlementaire n°3858 du 15 mars 2021, six fonctionnaires d'une cellule spécialisée assurent le contrôle et l'intervention en vue de la protection de l'environnement, en complément des agents territoriaux qui accomplissent cette mission à titre accessoire (5-10%)

⁴ 20° Toute personne qui par infraction à l'article 13, paragraphe 3 procède à une coupe rase de plus de cinquante ares d'un seul tenant sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci ;

21° Toute personne qui par infraction à l'article 13, paragraphe 3 ne procède pas à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier dans un délai de trois ans à compter du début des travaux d'abattage, de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité ;



pénales prévues à l'article 75 de la loi du 18 juillet 2018 précitée, puisque le point 29° devra aussi être adapté à la suite de la modification de l'article 17, paragraphe 7.

Le SYVICOL s'étonne en revanche que cet amendement opère une modification des articles 17 et 57 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée par le biais du présent projet de loi plutôt que par voie d'amendement au projet de loi n°7477, qui est toujours en procédure.

Il approuve néanmoins la possibilité donnée au ministre d'accorder une autorisation portant dérogation à l'interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer les biotopes protégés lorsqu'ils représentent un danger pour la santé ou la sécurité publiques.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 4 octobre 2021