

Projet de règlement grand-ducal

instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers

Avis du Conseil d'État

(7 février 2017)

Par dépêche du 31 mai 2016, 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.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

L'avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 juillet 2016. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectives des 19 juillet et 1^{er} septembre 2016.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal sous avis est, suivant les auteurs, pris en application de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'article 53 de la loi précitée permet à un règlement grand-ducal de déterminer « les catégories de bénéficiaires, les conditions d'octroi et les montants des aides financières à accorder » dans le cadre de l'institution d'un régime d'aides financières « pour la mise en œuvre de programmes, de mesures ou de travaux ayant pour objet la sauvegarde de la diversité biologique, la conservation des habitats ou types d'habitats naturels des espèces animales et végétales de la faune et de la flore sauvage ainsi que la conservation du caractère et de la beauté du paysage, de l'espace rural et des forêts ».

Il abroge le règlement grand-ducal du 13 mars 2009 concernant les aides aux mesures forestières en agriculture et en forêt, de même que certaines dispositions des règlements grand-ducaux du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier et du 22 octobre 1990 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel.

Le règlement grand-ducal précité du 13 mars 2009 était pris en application de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural abrogée en grande partie par la loi du

27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal renvoient encore dans le commentaire des articles au règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil. Ce règlement prévoit que des aides peuvent être accordées dans le cadre de la gestion durable des forêts.

Le Conseil d'État tient encore à relever que, à plusieurs endroits, le projet de règlement grand-ducal sous avis fait référence à la « région de l'Oesling ». Étant donné le défaut de précision de cette notion, celle-ci est à omettre.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Au paragraphe 2, la notion de « travaux du sol dégradant la structure du sol » nécessite d'être clarifiée.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Au paragraphe 3 de l'article sous avis il y a lieu de définir la notion de « principes du développement durable ».

Article 5

Sans observation.

Article 6

Cet article précise ce qui est visé par la mesure de reboisement prévue à l'article 5, paragraphe 1^{er}, sous la lettre a).

Le paragraphe 7, alinéa 2, dispose que « [l]a situation de chablis doit avoir fait l'objet d'une déclaration officielle du ministre ». Il y a lieu de se demander quelle forme prendra cette « déclaration officielle ». Ne s'agit-il pas plutôt d'un procès-verbal établi par l'administration et transmis au ministre ?

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Le paragraphe 2 prévoit que « [s]ont exclus de l'aide les fonds forestiers ayant déjà fait l'objet d'une aide pour la régénération naturelle conformément à l'article 2 du règlement grand-ducal du 10 octobre 1995 concernant les aides aux mesures forestières en agriculture et en forêt ». Or, le règlement grand-ducal précité du 10 octobre 1995 a été abrogé par le règlement grand-ducal précité du 13 mars 2009 et l'article sous avis a été copié tel quel de l'article 4, paragraphe 3, du règlement grand-ducal précité du 13 mars 2009. Le Conseil d'État se demande si la référence au règlement grand-ducal précité du 10 octobre 1995 est correcte, voire complète, et s'il ne faut pas alternativement ou cumulativement se référer au règlement grand-ducal précité du 13 mars 2009.

Articles 10 à 12

Sans observation.

Article 13

Le paragraphe 3 prévoit que « [l]es montants des aides visées aux articles 16, 17, 18, 20, 21 et 22 du présent régime d'aides sont majorés de 10% si les mesures sont réalisées sur des fonds situés dans une zone Natura 2000, dans une zone protégée d'intérêt national ou dans une zone de protection autour d'un captage d'eau souterraine du niveau I ou II ». Ainsi formulé, il ne ressort pas clairement de l'article si l'intention des auteurs est d'ouvrir la possibilité d'octroi d'aides cumulatives ou non. Le texte mérite d'être précisé en ce sens.

Article 14

Sans observation.

Articles 15 et 16

Ces articles prévoient que le propriétaire qui souhaite obtenir les aides y visées doit obligatoirement signer une convention de gestion avec le ministre. Dans la mesure où l'on conçoit difficilement que le contrat à conclure fasse l'objet de négociations entre parties, ce contrat constituera en fait un contrat d'adhésion.

Le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs ont choisi deux approches différentes, la première consistant, pour les hypothèses des articles 16 et 17, en la signature d'une « convention de gestion » pour le propriétaire, la seconde, pour l'article 17, consistant en un engagement de la part du propriétaire de respecter les mesures de gestion arrêtées par le ministre. Pour le propriétaire, la situation semble identique dans les deux cas, sauf à faire entrer un acte hybride, intitulé « convention », mais qui ne paraît pas négociable pour le propriétaire concerné.

Afin d'éviter toute discussion en ce qui concerne la compétence des juridictions administratives ou judiciaires en cas de litige naissant dans l'application d'une telle convention, le Conseil d'État préconise de ne pas avoir recours aux conventions de gestion, mais d'arrêter dans tous les cas de figure les conditions de gestion sur base du plan de gestion.

Article 17

Il est indiqué que « [t]oute intervention est soumise à autorisation ». Il est nécessaire de préciser de quelles interventions il s'agit et qui octroie cette autorisation.

Articles 18 à 23

Sans observation.

Article 24

Le paragraphe 4, précise que « [l]es mesures fixées au plan simple de gestion doivent respecter les principes du développement durable (...) ». Il convient de préciser ce que les auteurs entendent par « principes de développement durable ».

Articles 25 à 28

Sans observation.

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, l'article prévoit que seuls des projets d'activités de vulgarisation, d'information et de promotion retenus comme prioritaires dans le cadre du Programme Forestier National peuvent bénéficier d'une aide. Le Conseil d'État s'interroge quant au caractère normatif de ce document et préconise d'omettre une référence à ce programme, sachant que les critères sont inscrits au paragraphe 2.

Article 30

Le paragraphe 2 est superfétatoire, étant donné qu'il s'agit du droit commun.

Articles 31 à 32

Sans observation.

Article 33

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux articles 15 et 16.

Article 34

Cet article est à omettre étant donné qu'il est superfétatoire.

Article 35

Sans observation.

Article 36

Le paragraphe 2 indique que « [e]n cas de constatation d'une fausse déclaration faite par négligence grave ou de non-respect des principes de bonne pratique sylvicole, (...) ». Il convient de clarifier ce que les auteurs entendent par « principes de bonne pratique sylvicole ».

Article 37

L'article sous avis dispose que le règlement grand-ducal précité du 13 mars 2009 reste applicable aux travaux entamés avant l'entrée en vigueur du règlement sous avis, de même que les articles 15 à 32 du règlement grand-ducal précité du 10 septembre 2012.

Article 38

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Afin d'introduire des énumérations, il convient de recourir à des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

En règle générale, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indice de prix, de dates (à l'exception des mois) ou encore si les dispositions sont présentées sous forme de tableaux ou de tarifs. Les unités de mesures, les multiples et sous-multiples ainsi que les devises rattachés à un chiffre s'écrivent en toutes lettres, à l'exception de leur emploi dans les annexes et des tableaux où il peut être fait usage des symboles consacrés.

Les termes placés entre parenthèses, soulignés ou autrement relevés (par exemple en caractères gras) sont à omettre dans les textes normatifs.

Préambule

À l'endroit des ministres proposant, il faut écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Le deuxième visa est, le cas échéant, à adapter en fonction des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 3

Il est indiqué de faire référence aux attributions des membres du Gouvernement en se référant aux libellés exacts retenus dans l'arrêté grand-ducal du 23 décembre 2013 portant constitution des Ministères. Dès lors, l'expression « (...) le membre du Gouvernement qui a les forêts dans ses attributions (...) » est à remplacer par :

« (...) le membre du Gouvernement ayant la Gestion durable des forêts, y compris la sylviculture et les forêts en libre évolution dans ses attributions (...) »

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, l'utilisation de l'expression « ci-dessous » est à écarter et à remplacer par l'indication du numéro de paragraphe concerné. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 6

L'article sous avis contient une énumération d'éléments sous forme de liste. Il faut dès lors veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive et éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans l'énumération. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points et chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Si toutefois les éléments énumérés constituent des phrases entières, on peut remplacer systématiquement la minuscule initiale par une majuscule et le point-virgule par un point.

Au paragraphe 6, point b), le recours à la forme « et/ou » est à éviter et à remplacer par « ou ».

Article 8

Au paragraphe 3, l'expression « 12 x 12 » est à remplacer par « douze par douze ».

Article 14

Au paragraphe 7, alinéa 3, il convient de revoir la mise en forme du tableau afin de faire apparaître l'intégralité des dispositions y figurant.

Article 15

Au paragraphe 2, l'emploi des trois points « ... » est à écarter et à compléter par une liste exhaustive des critères visés.

Article 19

Au paragraphe 3, alinéa 2, l'expression « du présent règlement » est à omettre pour être superfétatoire.

Article 20

Une erreur matérielle s'est glissée à l'endroit du paragraphe 4. Il convient de passer à la ligne pour introduire le paragraphe 4.

Article 21

Au paragraphe 3, il convient de corriger une erreur grammaticale pour lire :

« L'intervalle de temps entre les interventions sur des zones contiguës doit être au minimum de dix années. »

Article 26

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, l'emploi de l'expression « le ou les » est à écarter.

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « Programme forestier national » avec des lettres « f » et « n » minuscules.

Au paragraphe 2, le recours à la forme « et/ou » est à omettre. Celle-ci peut être remplacée par un simple « ou ».

Article 38

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 février 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes