



N/Réf.: VG/VG/01-04

Strassen, le 25 janvier 2021

À Madame Carole Dieschbourg
Ministre de l'Environnement

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE SUR LE PROJET DE LOI SUR LES FORÊTS

1. *Objet du texte de loi*

Le projet de loi sous avis a pour objet de codifier des règles éparpillées sur une vingtaine de textes normatifs. La Chambre d'Agriculture salue cette volonté de rassembler et consolider les textes pour en faciliter une lecture, compréhension et interprétation. Elle relève néanmoins qu'il existe une série d'autres textes en vigueur qui ne sont pas concernés par cette mesure et ne semblent pas prévus d'être intégrés dans le nouveau « code forestier » (p.ex. Loi sur la protection de la nature). En outre, de nouveaux textes, dont la valeur juridique reste à déterminer, sont en élaboration et imposeront de nouvelles obligations aux propriétaires forestiers (notamment cadastre des biotopes, « Leitfaden » et autres textes). La Chambre plaide pour une intégration de ces textes afin d'en simplifier la lecture et leur mise en application.

2. *Ad Article 1er - Objectifs*

L'objectif du maintien et de la promotion de la sylviculture et de l'économie forestière tel que défini à l'article 1^{er} du texte sous avis, semble, au vu des dispositions et références dans la suite du texte, largement effacé par rapport aux objectifs environnementaux.

Du texte se dégage, pour le propriétaire forestier, essentiellement des obligations, interdictions et mesures de sanctions susceptibles d'entamer la rentabilité financière de cette activité qui s'inscrit, par force, dans des perspectives d'investissement uniquement à long terme (60 ans et plus). Il ne se dégage des présentes mesures aucune rémunération des services sociétaux rendus sous forme de mise à disposition d'espaces de détente, de récréation et de loisir, de puit de carbone, de contribution à l'amélioration de la qualité de l'air, à la purification et à la réserve de l'eau potable, à la sauvegarde et gestion d'une partie importante des ressources biologiques, paysagères et naturelles du pays.

3. *Ad Article 3. Accès aux forêts*

L'article 3 du projet de loi consacre le principe du libre accès du public dans les forêts sur les chemins et sentiers existants à des fins de promenade. Alors que l'accès aux forêts privées ressortait jusqu'à maintenant d'une pratique courante par défaut (tolérance), l'imposition de ce droit d'accès constitue un changement de paradigme d'importance : un propriétaire forestier n'est, de par cette loi, plus en droit de s'opposer à l'accès de tierces personnes à sa propriété.

Le texte ne permet qu'à l'unique autorité gouvernementale d'imposer des limites à ce principe sans prévoir la possibilité pour les propriétaires d'imposer des limites au principe de libre accès. Ce texte doit être rapproché de l'article 647 du Code Civil qui permet aux propriétaires de clore leurs héritages. Le texte sous avis constitue-t-il une exception à cette règle ? Dans l'affirmative, il nous semble être contraire à la protection de la propriété privée telle que conférée par l'Article 16 de la Constitution, en plus sans que le législateur ne prévoie de juste indemnisation. Il ne nous semble donc pas acceptable sous cette forme.

Le texte sous avis reste également vague sur la nature des « chemins et sentiers » qui sont en principe accessibles au public. La Chambre plaide donc pour une précision relative au cadre donné.

4. *Ad Art. 4. Responsabilités inhérentes au droit d'accès*

Aux termes de cet article « la responsabilité du propriétaire ne peut être recherchée à l'occasion d'accidents survenus à l'occasion de l'accès d'une personne à la forêt, qu'en raison d'une faute démontrée par le demandeur à l'instance ». Cet article vise donc à insister sur la responsabilité du promeneur / utilisateur de la forêt à démontrer une faute du propriétaire.

Si cette approche va dans le bon sens, la responsabilité du propriétaire en lien avec l'ouverture de l'accès à sa propriété imposée par voie d'article 3 du présent projet de loi n'en soulève pas moins des questions fondamentales sur la logique et pertinence de cette responsabilité à l'égard de ces personnes dont la possibilité d'accéder à la propriété ne relève pas d'une « invitation » par le propriétaire.

Cet élément critique est renforcé par les dispositions législatives imposant aux propriétaires une « gestion proche de la nature », même si le paragraphe (3) du présent article relativise la responsabilité du propriétaire qui est laissée à l'appréciation du juge dans ces cas de figure.

Les dispositions du présent texte de loi visant à favoriser une gestion proche de la nature avec une moindre intervention humaine entraînent donc un certain nombre d'obligations non conciliables avec les impératifs de sécurité auquel pourraient s'attendre les tiers (notamment le maintien de bois morts à conserver à des fins de biodiversité), dispositions qui, comme relaté dans le commentaire de l'article, entraînent de toute évidence des risques accrus pour tout usager.

La Chambre s'interroge en outre sur l'élément clé déterminant, aux yeux du législateur et du juge, si un espace naturel a fait ou non « l'objet d'aménagements limités dans le but d'une gestion forestière durable proche de la nature ». Le fait de laisser quelques arbres morts sur pied, favorisant ainsi la biodiversité, avec les risques inhérents pour les personnes pouvant se trouver en dessous, entre-t-il dans ce champ d'interprétation ? Quels sont les éléments quantitatifs déclencheurs permettant de juger de l'applicabilité de ce critère ? Comment sont-ils à mettre en lien avec les zones définies comme accessibles ou non-accessibles pour le public, à savoir les chemins et sentiers dont la définition mérite à être clarifiée ?

La Chambre d'Agriculture s'étonne à nouveau de cette approche en lien avec le précédent Article 3. Elle plaide pour le financement, par l'Etat, d'une assurance en responsabilité civile destinée à atténuer les risques de poursuite et de condamnation résultant de la décision étatique d'imposer l'accessibilité des propriétés privées forestières à des personnes tierces.

Elle estime que l'imposition du droit d'accès, si maintenu contre son avis, implique d'office une appréciation fortement amoindrie des éventuelles responsabilités du propriétaire par la juridiction, indépendamment du mode de gestion de la forêt.

Une protection adéquate, le cas échéant supplémentaire à l'assurance, devrait couvrir et permettre de protéger les propriétaires poursuivis en justice et relaxés mais malgré tout obligés d'assumer, de leur propre chef, des frais de défense possiblement substantiels et peu compatibles avec la faible rentabilité de l'exploitation forestière.

Les justifications résultant du commentaire des articles pour refuser ce genre de régime d'exonération ne sont pas partagées. Elles sont jugées imprécises et, du point de vue de la Chambre, non applicable à quelque autre situation. En effet, il n'existe, à sa connaissance, aucun autre exemple où une ouverture complète de l'accès à une propriété privée est imposée par la loi sans contrepartie aucune.

5. *Ad Art. 10. Prélèvement de produits de la forêt*

Le texte proposé sous l'article 10 nous semble en contradiction avec les attributs du droit de propriété. Il est proposé de supprimer une partie de ce texte en ne laissant subsister que ce qui suit : « *Aucun prélèvement de produits, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété ne peut avoir lieu sans le consentement du propriétaire forestier* ».

Tout au moins est-il nécessaire de clarifier les termes de « *besoins propres* » et de « *petite quantité* », ces deux éléments pouvant être sujets à large interprétation au préjudice du propriétaire. Il va de soi que les besoins propres doivent exclure toute récolte faisant l'objet d'un acte commercial (vente), indépendamment du fait que l'article 2 du Code du Commerce considère que la vente de produits de la terre n'est pas réputée acte de commerce.

6. *Ad Art. 14. Exploitation*

D'après les auteurs du commentaire des articles, l'article 14 du projet de loi qui régleme l'obligation de notification des coupes et l'envergure des coupes dans le temps et dans l'espace doit permettre l'exploitation raisonnée et régulière de la forêt. Il est proposé de remplacer l'expression « exploitation raisonnée et régulière » par « exploitation à gestion durable » bien définie dans des conférences internationales et employée depuis dans les textes officiels des gouvernements.

L'article 14 (1) impose aux propriétaires de notifier, par courrier standard ou voie électronique à l'administration, au plus tard 2 jours ouvrables avant le début des travaux, toute coupe d'un volume de 40 m³. Il leur impose également de spécifier la coupe un mois après l'exécution de travaux.

Cette obligation légale sera difficilement réalisable en pratique alors que la majeure partie des ventes de bois se fait sur pied. Le problème sera de savoir à qui incombe alors cette obligation : au propriétaire ou à l'entreprise effectuant la coupe ?

D'après le commentaire des articles, cette obligation se justifie principalement par le besoin d'établir des statistiques. Il faut se poser la question si ce résultat ne saurait être atteint par d'autres moyens (par la voie des déclarations de TVA par l'entreprise réalisant les coupes notamment).

L'article 14 continue en imposant des limites significatives aux coupes en forêt, limites qui vont d'ailleurs au-delà des dispositions existantes dans les pays voisins.

Ces limites sont jugées trop restrictives et non conciliables avec les attributs du droit de propriété, notamment celui de récolter librement les fruits de sa terre, un élément essentiel du droit de propriété dans une optique de promotion de la sylviculture et de l'économie rurale.

La Chambre plaide également pour l'inclusion d'exceptions liées à l'état sanitaire des peuplements ainsi qu'un rapprochement des limites avec celles des zones limitrophes. Ainsi, à titre d'exemple, la Belgique autorise des coupes rases sur une surface allant jusqu'à 5 ha au lieu de la surface maximale de 0.5 ha prévue dans le présent projet de loi.

7. *Ad Art. 15. Régénération*

En ce qui concerne la régénération de la forêt, la Chambre émet des réserves sur les restrictions imposées face au droit de propriété. En effet, le texte sous avis impose aux propriétaires forestiers d'assurer une régénération avec des plants et des semences « sains adaptés à la station selon le fichier écologique des essences édité par le ministre ». Or ce fichier n'existe pas à l'heure actuelle. Par ailleurs le texte interdit aux propriétaires de peuplements de feuillus la conversion ou la transformation en peuplements de résineux.

Cette disposition constitue une atteinte au droit de propriété puisqu'elle limite le choix de plants et semis et constitue donc une atteinte au droit de jouir et de disposer de la terre. Se pose la question de savoir si l'objectif poursuivi par le législateur n'est pas suffisamment atteint par le système actuel consistant à attribuer des aides aux propriétaires suivant le choix du peuplement. En outre, le changement climatique et les dégâts de plus en plus manifestes sur le peuplement forestier, tant résineux que feuillu, nécessite également de questionner les fondements et l'inaliénabilité des plantations avec les seules essences « indigènes » alors qu'un peuplement n'est récoltable qu'après plusieurs décennies et que l'évolution climatique rapide nécessite une anticipation urgente dans le choix des essences adaptées à moyen et long termes aux conditions locales. La responsabilité relative aux choix stratégiques portant sur un tel investissement doit reposer sur ceux qui en assument le risque, à savoir les propriétaires eux-mêmes, a fortiori si l'on considère la portée temporelle de cet investissement (150 ans pour les feuillus) et les défis d'anticipation face à la rapidité du changement climatique.

En tout état de cause, au vu de ce qui précède, la Chambre estime que le projet de Loi ne respecte à nouveau pas suffisamment l'équilibre entre l'intérêt public et le droit de propriété.

8. *Ad Art. 30 Composition et organisation*

Concernant la composition du CSF, la Chambre plaide pour une meilleure représentativité des propriétaires – notamment privés – et de la filière économique ligneuse au sein de cette instance. La filière est essentiellement représentée par deux délégués issus du secteur privé, deux du secteur public (pour lesquels l'impératif de rentabilité économique de l'exploitation ne fait probablement pas partie des priorités face aux autres fonctions de la forêt) et deux issus de la filière bois. La Chambre estime que le volet économique de la filière forestière n'est pas suffisamment défendu dans ce cadre et plaide pour un élargissement de la représentativité de la filière au sein de cette instance.

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte intégrale des remarques formulées ci-avant.

Veuillez croire, Madame la Ministre, à l'expression de notre plus haute considération.



Vincent Glaesener
Directeur