

Luxembourg, le 28 avril 2023

Objet : Projet de loi n°7255¹ sur les forêts et portant

1° modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

2° abrogation de :

- a) l'Édit, Ordonnance et Règlement du 14 septembre 1617 des Archiducs Albert et Isabelle sur le fait des Bois ;**
- b) l'ordonnance modifiée du 13 août 1669 sur le fait des Eaux et Forêts ;**
- c) l'ordonnance et règlement des Bois du 30 décembre 1754 ;**
- d) l'ordonnance du Conseil provincial du 25 février 1775 sur la conservation des genêts ;**
- e) l'ordonnance du Conseil provincial du 22 juillet 1775 défendant de cueillir dans les bois des fruits quelconques ;**
- f) le décret du 24 juillet 1779 concernant la glandée et le pâturage dans les bois ;**
- g) l'ordonnance du 6 février 1784 sur la conservation des jardins, haies, enclos ;**
- h) l'ordonnance du 9 mars 1789 concernant la vente des portions de bois de chauffage ;**
- i) le décret des 15-29 septembre 1791 sur l'administration forestière ;**
- j) le décret du 28 septembre au 6 octobre 1791 concernant les biens et usages et la police rurale ;**
- k) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;**
- l) l'ordonnance royale grand-ducale du 6 juillet 1843, N° 1529, concernant la vente sur pied des coupes de bois domaniales et communales ;**
- m) la loi forestière modifiée du 14 novembre 1849 ;**
- n) la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées ;**
- o) la loi modifiée du 7 avril 1909 concernant la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts ;**
- p) la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés ;**
- q) la loi modifiée du 30 janvier 1951 ayant pour objet la protection des bois ;**
- r) la loi modifiée du 29 juin 1972 concernant la commercialisation de bois bruts classés C.E.E. - Amendements parlementaires (5007terVAN)**

Projet de règlement grand-ducal² déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques. (6199VAN)

Projet de règlement grand-ducal³ déterminant l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts. (6200VAN)

Projet de règlement grand-ducal⁴ définissant les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques. (6201VAN)

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

³ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

⁴ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Projet de règlement grand-ducal⁵ fixant les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques. (6202VAN)

Projet de règlement grand-ducal⁶ concernant la vente des bois provenant des forêts publiques. (6206VAN)

*Saisines : Ministre de l'Environnement, du Climat et du développement durable
(14 et 17 octobre 2022)*

Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les Amendements parlementaire sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet d'apporter des précisions et des modifications au projet de loi n°7255 sur les forêts (ci-après le « Projet initial ») afin de lever les oppositions formelles du Conseil d'Etat.

Les cinq projets de règlements grand-ducaux sont des règlements d'exécution du Projet initial.

En bref

- La Chambre de Commerce salue, de manière générale, l'objectif des Amendements et des projets de règlements grand-ducaux d'établir un cadre légal cohérent et complet relatif aux forêts.
- Elle persiste cependant à regretter l'absence de dispositions claires pour reconnaître et promouvoir la fonction économique des forêts, sans pour autant négliger leur protection. Il en est de même pour la fonction énergétique, qui doit faire l'objet d'une attention particulière dans le contexte de crise énergétique et climatique.
- Elle salue l'allongement de la validité des documents d'aménagement tout en s'interrogeant sur la capacité de l'administration à contrôler ces documents
- Elle souhaiterait finalement que les acteurs économiques concernés soient informés du lancement de travaux dans les forêts publiques au moins deux mois à l'avance.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les Amendements et les projets de règlements grand-ducaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

⁵ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

⁶ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Le Projet initial vise, pour rappel, à créer un cadre légal, cohérent et complet, applicable à toutes les forêts publiques et privées du pays. Les objectifs poursuivis par le Projet initial, tels que précisés dans l'exposé des motifs, sont les suivants :

- Assurer la gestion durable des forêts pour qu'elles puissent remplir de façon équilibrée leurs fonctions écologiques, sociales et économiques.
- Protéger les forêts en tant que milieu naturel et paysager.
- Conserver et améliorer la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers.
- Maintenir l'étendue nationale des forêts et leur répartition entre les régions écologiques.
- Maintenir la santé et la vitalité des forêts pour qu'elles puissent contribuer au cycle de carbone et à la protection de l'eau et du sol.
- Maintenir et promouvoir la sylviculture et l'économie forestière.

Il s'agit donc, dans un texte unique, d'organiser la gestion de l'espace forestier, afin de concilier les différentes vocations de la forêt : écologique, économique et sociale.

Ainsi, sont réglementés dans le Projet initial l'accès au milieu forestier, la gestion des massifs, la prévention et la réparation des dégâts, la gestion des écosystèmes, la surveillance ou encore la restauration des zones déboisées. Des dispositions pénales en cas d'infraction sont également prévues. Enfin, un Conseil supérieur des forêts est créé.

Cinq projets de règlements grand-ducaux précisent les modalités d'exécution du Projet initial. Ils concernent :

- les principes d'élaboration des documents de planification de la gestion forestière ;
- l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts ;
- la définition des principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques ;
- les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques ; et
- la vente des bois provenant des forêts publiques.

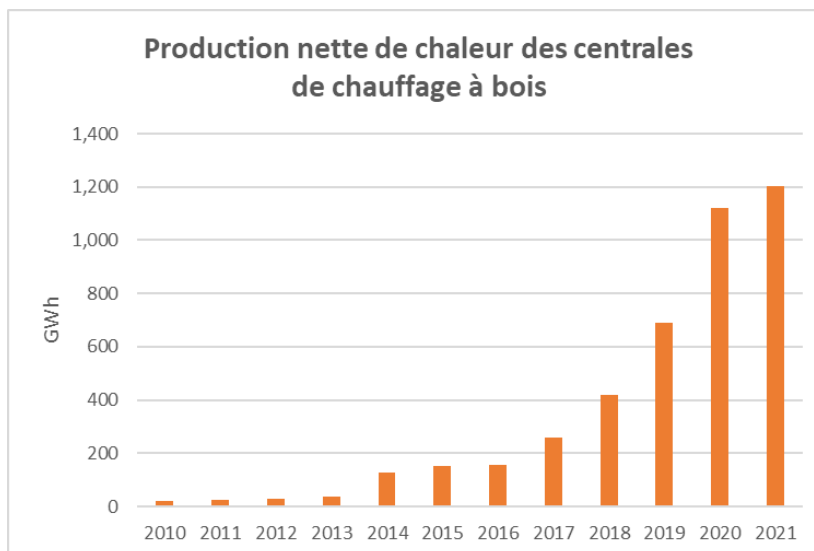
Dans un souci de cohérence, la Chambre de Commerce émet un avis unique portant sur les Amendements et les projets de règlements grand-ducaux.

Considérations générales

Sachant que le cadre légal des forêts a été progressivement adapté et précisé par diverses lois, règlements grand-ducaux, circulaires ministérielles et plans nationaux depuis les premières ordonnances datant du XVII^e siècle, la Chambre de Commerce salue, de manière générale, l'objectif du Projet initial, des Amendements et des projets de règlements grand-ducaux d'établir un cadre légal cohérent et global relatif aux forêts. Toutefois, elle regrette que l'ensemble de ses remarques sur le Projet initial ou sur les premiers amendements parlementaires n'aient pas été prises en

compte. Ses observations précédemment formulées, dont les principales sont rappelées ci-dessous, restent d'actualité.

Concernant la fonction économique de la forêt



Comme évoqué dans son avis du 18 mars 2019⁷ et dans son avis complémentaire du 13 octobre 2021⁸, la Chambre de Commerce déplore l'absence de dispositions claires pour préserver voire promouvoir l'aspect économique de la forêt, sans pour autant négliger sa protection. En effet, le Projet initial, tel que modifié par les Amendements, ainsi que les projets de règlements grand-ducaux, contiennent de nombreuses restrictions et limitations susceptibles de pénaliser les acteurs de l'économie forestière.

Pour mémoire, 11.000 emplois sont associés à la filière bois au Luxembourg, dont plus de la moitié dans le secteur de la construction. 1.500 entreprises sont concernées de manière directe ou indirecte par les forêts.

Concernant le bois-énergie

Par ailleurs, le bois, une énergie renouvelable qui peut être utilisée pour alimenter des systèmes de chauffage, mais également pour produire de l'électricité par cogénération, apparaît aujourd'hui comme l'une des réponses aux crises climatique et énergétique. En effet, le bois est considéré comme une énergie renouvelable peu carbonée, dans la mesure où le dioxyde de carbone émis lors de sa combustion est compensé par l'absorption de CO₂ durant la phase de croissance des arbres.

Ainsi, ces dernières années, la production de chaleur au moyen de centrales de chauffage à bois a-t-elle augmenté de manière spectaculaire au Luxembourg, un pays qui compte 92.000 ha de forêts. Elle était quasiment nulle jusqu'en 2013 et représente aujourd'hui 1.200 GWh par an.

Toutefois, pour assurer sa durabilité, l'exploitation de la forêt comme source d'énergie doit faire l'objet d'une planification rigoureuse. Pour être considérée comme énergie renouvelable, le bois ne doit pas être consommé en quantité supérieure à son lent rythme de renouvellement. Par

⁷ [Lien vers l'avis du 18 mars 2019 sur le site de la Chambre de Commerce](#)

⁸ [Lien vers l'avis du 13 octobre 2021 sur le site de la Chambre de Commerce](#)

ailleurs, l'utilisation du bois comme énergie ne doit pas se faire au détriment des autres secteurs d'activité utilisant le bois comme matière première. La régulation est donc impérative à cet égard.

La production d'énergie renouvelable constituant un enjeu majeur pour le Luxembourg, et la gestion de la forêt constituant l'un des instruments de régulation de cette production, il serait donc pertinent d'inscrire des dispositions relatives au bois-énergie dans ce Projet initial.

À ce titre, la Chambre de Commerce suggère d'ajouter la « fonction énergétique » aux fonctions « écologiques, économiques et sociales » dans l'article 1 du Projet initial, lequel liste les fonctions des forêts. Le dimension « énergétique » dépasse en effet les périmètres des seules dimensions « économiques », « écologiques » ou « sociétales » dans la mesure où elle recouvre d'autres enjeux, géopolitiques notamment.

Concernant la composition du Conseil supérieur des forêts

Le Projet initial institue un « Conseil supérieur des forêts » et en précise la composition et l'organisation. Dans son premier avis complémentaire, la Chambre de Commerce avait déploré l'absence d'un représentant de l'écosystème touristique dans ce Conseil. Elle regrette que cette remarque n'ait pas été prise en compte. De la même façon, eu égard aux tensions intervenues depuis sur le marché de l'énergie et considérant la solution que peut représenter le bois-énergie, la Chambre de Commerce déplore également l'absence d'un représentant du secteur de l'énergie dans ce Conseil.

Commentaires des Amendements

Concernant l'amendement 1^{er} portant sur l'article 2

La Chambre de Commerce salue l'introduction de la définition de la notion de « sylviculture proche de la nature », laquelle délimite clairement la base légale du règlement grand-ducal visé aux articles 17 et 19.

Concernant l'amendement 2 portant sur l'article 3

La Chambre de Commerce salue la clarification résultant de l'ajout des termes soulignés ci-après : « La forêt est entièrement accessible aux propriétaires et aux personnes dûment autorisées par le propriétaire ». Cette remarque vaut aussi pour l'amendement 3 portant sur l'article 6.

Concernant l'amendement 4 portant sur l'article 6

La clarification concernant les espèces végétales protégées visées à l'article 20 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est bienvenue.

Concernant l'amendement 5 portant sur l'article 8

La Chambre de Commerce note le retrait de l'article 8 relatif à la planification. Cet article obligeait les propriétaires forestiers possédant plus de 20 hectares à produire un document de planification forestière périodique d'une validité de dix ans. Des dispositions proches sont introduites dans l'article 20 nouvellement rédigé ainsi : « *Des documents de planification de la gestion forestière à moyen terme, appelés documents d'aménagement, sont établis pour les propriétaires de forêts publiques possédant plus de 20 hectares. Ces documents de planification ont une validité de maximum quinze ans et contiennent des informations générales sur la propriété, une analyse de la gestion précédente, la description des peuplements, les objectifs de gestion, le rappel des mesures de conservation liées au réseau de zones protégées, déclarées en vertu des chapitres 7 et 8 de la*

loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et un calendrier des travaux prévus. »

La Chambre de Commerce salue l'allongement de la validité de ce document de planification prévue par ces Amendements. Cependant, comme elle l'avait indiqué dans son premier avis complémentaire, elle s'interroge sur la capacité de l'administration à contrôler ces documents.

Commentaires des Projets de règlements grand-ducaux

Concernant le projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques. (6199VAN)

Ce projet de règlement grand-ducal définit les règles et les principes de planification en matière forestière. La planification est un principe de gestion utilisé depuis plusieurs siècles pour les forêts. Elle permet une gestion de long terme de la ressource en vue de sa préservation. Selon l'exposé des motifs et conformément aux principes définis par le Projet initial, il est nécessaire d'adapter les règles de planification aux nouvelles attentes de la société envers la forêt, mais aussi aux nouveaux outils et technologies disponibles. La Chambre de Commerce ne peut que saluer cette adaptation du cadre réglementaire.

La Chambre de Commerce suggère néanmoins de compléter la rédaction de ce projet de règlement grand-ducal en définissant précisément un certain nombre de termes utilisés : « Ressources forestières », « Bois de qualité », « Sylviculture proche de la nature », « Effort de régénération », « Typologie des peuplements », « Type de peuplement », « Structure majoritairement irrégulière » et « Séries d'aménagement ».

Concernant le projet de règlement grand-ducal déterminant l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts. (6200VAN)

Ce projet définit les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts créé par le Projet initial. Les règles en matière de convocation, de fixation de l'ordre du jour, de suppléance et de majorité sont établies.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observation particulière à faire sur ce point sachant que la composition du Conseil supérieur des forêts est définie au sein du Projet initial. Elle renvoie partant aux considérations générales formulées ci-avant dans le cadre des Amendements.

Concernant le projet de règlement grand-ducal définissant les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques. (6201VAN)

En 1999, le ministère de l'Environnement a adopté une circulaire concernant les lignes directrices d'une « sylviculture proche de la nature », dans l'esprit des travaux menés notamment par l'organisation pro Sila en Europe pour donner suite au Sommet de la Terre de 1992. Selon l'exposé des motifs, l'application de cette circulaire depuis 15 ans a permis un retour d'expérience qui a guidé la mise à jour de ces principes à travers ce projet de règlement grand-ducal. Le Projet initial sous avis prévoit, en effet, au premier paragraphe de l'article 19, que la gestion des forêts publiques se fait selon les principes d'une sylviculture proche de la nature définies par règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce salue la mise à jour de ces principes et la méthodologie utilisée pour ce faire. Cependant, elle regrette que ce projet de règlement grand-ducal n'ait pas permis de lever les incertitudes juridiques concernant la responsabilité civile des propriétaires forestiers en cas

d'accidents résultant des pratiques de sylviculture proche de la nature, par exemple l'obligation de préserver au moins quatre arbres morts par hectare.

La Chambre de Commerce suggère de compléter la rédaction de ce projet de règlement grand-ducal en définissant précisément un certain nombre de termes utilisés : « Régénération naturelle », « Végétation indigène », « Structure irrégulière », « Bois de qualité », « Nettoiement », « Dégagements », « Végétation adventice », « Eclaircie », « Coupe de régénération », « Piste de débardage », « Rémanent de coupe », « Ilots de vieillissement » et « Biocénose ».

Concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques. (6202VAN)

Jusqu'à présent, les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques et la vente de bois issu des forêts publiques étaient réglementés dans un texte unique. Pour plus de clarté et de facilité de mise à jour, il est proposé de présenter deux règlements différents. Celui-ci concerne donc uniquement les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques. Toutes les dispositions ont été revues et adaptées à la fois aux nouvelles techniques de travaux, mais aussi aux nouveaux usages de la forêt. La Chambre de Commerce salue les principes qui ont guidé à cette révision.

Concernant l'article 4, consacré à la période de travail et aux procédures de notification, la Chambre de Commerce suggère l'ajout de la disposition suivante : « Les acteurs économiques susceptibles de faire usage de la forêt publique pour des activités récréatives sont informés du commencement des travaux au moins deux mois avant le début de ceux-ci. » En effet, la plupart des entreprises qui organisent des activités en forêt (randonnées guidées, activités sportives...) ont besoin de visibilité pour gérer leur planning de réservations.

La Chambre de Commerce suggère par ailleurs de compléter la rédaction de ce projet de règlement grand-ducal en définissant précisément un certain nombre de termes utilisés : « Calamités naturelles », « Parterre des chantiers », « Coupe balivé en délivrance », « Défrichage », « Vidange de la coupe », « Coupe de sécurisation », « Nettoiement », « Possibilité », « Rémanents » et « Tablier du chemin ».

Concernant le projet de règlement grand-ducal concernant la vente des bois provenant des forêts publiques. (6206VAN)

Ce projet de règlement grand-ducal complète le précédent en fixant les modalités de vente de bois issu des forêts publiques. Toutes les dispositions ont été modernisées en séparant clairement les niveaux de vente (locales, régionales, nationales, internationales), les types de procédures (enchères, soumission publique, appel d'offres, gré à gré) et les types de mise à disposition du bois lors de la vente.

La Chambre de Commerce salue les principes qui, selon l'exposé des motifs, ont guidé la rédaction de ce projet de règlement grand-ducal. En effet, il est précisé que les dispositions en matière de vente de bois ont été revues, afin notamment de « soutenir la maîtrise de l'approvisionnement de l'industrie et des petites entreprises du secteur bois conformément aux objectifs du Wood Cluster mis en place par le Gouvernement ».

La Chambre de Commerce suggère de compléter la rédaction de ce projet de règlement grand-ducal en définissant précisément un certain nombre de termes utilisés : « Rémanents de coupe », « Façonnage / bois façonné », « Place de dépôt vidangée », « Vidange », « Chemin » (Chapitre 5, Art. 20, paragraphe (3)) et « Parterre de coupe ».

Fiche financière

Le projet de règlement grand-ducal concernant la vente de bois provenant des forêts publiques est le seul texte examiné dans cet avis ayant une incidence sur le budget de l'Etat. Les recettes attendues par la vente de bois des forêts publiques sont évaluées à :

- 1.300.500 euros pour l'année 2023
- 1.200.000 euros pour l'année 2024
- 1.000.000 euros pour l'année 2025
- 1.000.000 euros pour l'année 2026
- 1.000.000 pour l'année 2027

La baisse des recettes attendues s'explique par les impacts climatiques et les effets de la stratégie en faveur de la biodiversité de l'Union européenne.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires et les projets de règlements grand-ducaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

VAN/DJI