

Projet de règlement grand-ducal

déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone humide "Lannebur" sur le territoire des communes de Frisange et de Weiler-la-Tour.

Avis du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Le projet de règlement grand-ducal susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 15 octobre 2008.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné:

- d'une note concernant le classement en zone protégée de la zone humide « Lannebur »;
- d'un dossier datant de décembre 2004, contenant la description détaillée de la zone à protéger avec un plan de situation de la zone humide « Lannebur », élaboré par la Fondation Hëllef fir d'Natur et portant la référence RN ZH 54;
- du rapport du Conseil supérieur pour la protection de la nature du 5 avril 2006;
- de l'avis de la Chambre d'agriculture concernant les plans de gestion Natura 2000 de la zone de protection spéciale « LU0002011_Aspelt Lannebur, am Kessel » du 5 juin 2008;
- d'un extrait du registre aux délibérations du conseil communal de Weiler-la-Tour du 10 avril 2008;
- d'un extrait du registre aux délibérations du conseil communal de Frisange du 30 avril 2008;
- d'une note du commissaire de district adressée le 5 juin 2008 au ministre de l'Environnement;
- d'une note du directeur de l'Administration des services techniques de l'agriculture au ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 27 octobre 2006.

Par dépêche du 9 février 2009, le Conseil d'Etat a encore été saisi de deux annexes auxquelles le projet de règlement sous examen se réfère.

Considérations générales

Le projet sous avis entend déclarer zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la réserve humide sise sur le territoire des communes de Frisange et de Weiler-la-Tour.

La réserve humide dite « Lannebur » fait partie de la liste nationale des zones de protection spéciale établies en vertu de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, mentionnée à l'annexe 4 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles sous le nom « Aspelt-Lannebur, Am Kessel » et sous le numéro LU0002011.

Elle s'étend sur une superficie de 286,09 hectares et couvre une multitude de terrains appartenant à quelque 30 propriétaires privés, la Fondation « Hëllef fir d'Natur », la « Vulleschutzliga » et l'Etat.

La réserve est composée de deux parties: une partie A dite zone centrale (« Kernzone »), d'une étendue de 69,63 hectares, et une partie B dite zone tampon (« Pufferzone ») de 216,46 hectares. De nombreuses parcelles de la partie A appartiennent au domaine de l'Etat et à la Fondation « Hëllef fir d'Natur ». En outre, la partie centrale est essentiellement constituée de prés, de vergers et d'allées d'arbres; dans la note du directeur de l'Administration des services techniques de l'agriculture il est précisé que, selon vérification par l'Administration des eaux et forêts, il ne s'y trouve pas de terres arables.

La partie A est formée de pelouses humides à marécages, présentant une végétation particulière avec de nombreuses espèces rares, surtout aux abords des 2 ruisseaux et de nombreux filets d'eau qui la traversent. Certaines parties des pâturages sont périodiquement inondées, ce qui favorise l'apparition d'une flore typique aux zones inondables (« Grünland- und Flutrasengesellschaften »). Une liste des plantes inventoriées en juillet 1987 signale 22 plantes rares.

La réserve naturelle « Lannebur » présente surtout un grand intérêt ornithologique. 83 espèces différentes d'oiseaux y ont été observées et 11 espèces rares y ont niché dont la pie-grièche écorcheur, la pie-grièche grise, le petit gravelot, le vanneau huppé, la locustelle tachetée, le pipit farlouse, la bergeronnette printannière, le bruant des roseaux et la bécassine des marais. Les biotopes de la réserve jouent en outre un rôle important pour certains oiseaux en migration dont l'hirondelle, la bécassine sourde, ainsi que divers canards. En plus et surtout, la réserve naturelle « Lannebur » constitue l'unique dortoir et zone d'hivernage d'oies sauvages pour le Luxembourg. Les rapaces y trouvent leur nourriture.

Or, l'écosystème à protéger et décrit à force de détails dans le dossier de classement est considéré comme très vulnérable; des dommages tels que la taille des haies, le drainage des prés, la plantation d'arbres, la consolidation des rives de ruisseau par des pierres ont été constatés. Parmi les menaces signalées figurent l'utilisation d'engrais chimiques et de fumure aboutissant à une eutrophisation des prairies, ainsi que des drainages et remblaiements en vue d'une plus grande mise en valeur agricole.

C'est ainsi que le dossier de classement de cette réserve marécageuse, approuvé par le Conseil supérieur pour la protection de la nature, prévoit les principes de gestion suivants pour l'intégralité de la zone:

- enlèvement des arbres plantés;

- fermeture des fossés de drainage et interdiction de tous travaux de drainage, curage ou prise d'eau;
- interdiction de la pêche et de la chasse.

S'y ajoutent dans la zone centrale l'interdiction de changement d'affectation des prairies, d'utilisation d'engrais, d'herbicides et de pesticides et pâturage extensif obligatoire et dans la zone tampon la limitation de la quantité d'engrais.

Conformément aux obligations légales, le public fut informé par affichage aux lieux de publication officiels des communes concernées et ce dans la période du 10 octobre 2007 au 10 novembre 2007 à Frisange et du 3 mars 2008 au 1^{er} avril 2008 à Weiler-la-Tour. 34 propriétaires ont fait part de leur opposition aux autorités communales. Dans la commune de Frisange, aucune réclamation n'a été introduite dans les délais requis contre le projet en question. Dans la commune de Weiler-la-Tour, 18 propriétaires ont fait part de leurs doléances dans les délais impartis. Dans leur délibération, les deux conseils communaux se prononcent unanimement contre le projet de règlement sous avis, déplorant le manque d'implication et d'information détaillée des propriétaires et des autorités communales concernés. La commune de Weiler-la-Tour s'inquiète en plus pour l'avenir de la zone d'activité dite « Schlammesté » où travaillent une centaine de personnes et qui se trouve proche de la réserve naturelle.

Par ailleurs, la Chambre d'agriculture suggère dans son avis que les responsables du projet de règlement sous revue revoient le plan de gestion en intégrant davantage les réactions et suggestions des exploitants agricoles.

Cette situation est d'autant plus regrettable que dans leur rapport détaillé, la Fondation « Hëllef fir d'Natur » avait bien spécifié que « es soll möglic sein sowohl den existentiellen Interessen der betroffenen Bauern als auch den Forderungen des Naturschutzes gerecht zu werden ». Le Conseil d'Etat estime qu'il sera difficile, même impossible, de sauvegarder voire de rétablir la biodiversité de cette réserve naturelle unique sans la participation active des exploitants.

Il ne suffit pas d'informer en fin de procédure les concernés et de leur offrir une compensation pour la diminution de l'usage du droit de leur propriété par le biais de régimes d'aides institués par le règlement grand-ducal du 22 mars 2002 pour la sauvegarde de la diversité biologique, ainsi que par le règlement grand-ducal du 9 novembre 2001 instituant un régime d'aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel. Encore faut-il que les propriétaires soient invités à participer aux efforts de renaturation de la réserve naturelle.

En outre, l'approche retenue est contraire à l'esprit de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 31 juillet 2005. On peut y lire au préambule:

« Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent (...) être habilités à participer au processus décisionnel (...),

Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, (...) la participation accrue du public au processus décisionnel permet(tent) de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribu(ent) à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donne(nt) la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aid(ent) les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux,

Reconnaissant également que le public doit avoir connaissance des procédures de participation au processus décisionnel en matière d'environnement, y avoir librement accès et savoir comment les utiliser (...) ».

Pour le surplus, l'article 7 de cette convention apporte les précisions suivantes:

« Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement.

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent¹. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement. »

¹ Article 6, paragraphes 3, 4 et 8 de la Convention d'Aarhus:

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessous et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

Il ne suffit donc pas d'informer les concernés en fin de procédure pour être conforme aux obligations qui découlent de la ratification de la Convention d'Aarhus.

Dans l'intérêt direct de la protection de la réserve naturelle « Aspelt-Lannebur, Am Kessel », le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'appliquer les dispositions prévues par la Convention d'Aarhus et d'engager le dialogue avec les propriétaires. A défaut de ce faire, le règlement grand-ducal en projet risquerait d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat examine le texte du règlement grand-ducal sous avis.

Examen des textes

Intitulé

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi l'intitulé ne reprend pas l'appellation de cette zone telle qu'elle est inscrite à l'annexe de la loi sur la protection de la nature, citée ci-haut. Partant il recommande de prévoir l'intitulé suivant:

« Projet de règlement grand-ducal déclarant zone protégée d'intérêt national et réserve naturelle la zone humide « Aspelt-Lannebur, Am Kessel », sise sur le territoire des communes de Frisange et de Weiler-la-Tour ».

Préambule

Les auteurs font référence au deuxième visa à une décision du Gouvernement en Conseil du 11 mai 2007 établissant un plan d'action national concernant la protection de la nature, publié au Mémorial le 5 juillet 2007. Selon le Conseil d'Etat, cette référence, n'ayant pas valeur de formalité procédurale, est à omettre.

Quant au dernier visa du préambule, il reste à être complété par l'indication de tous les membres du Gouvernement chargés de l'exécution du règlement (cf. article 9 proposé par le Conseil d'Etat).

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat recommande, conformément à l'intitulé ci-avant proposé et à l'article 2 du projet sous avis, de remplacer les termes "sous forme de" par "et".

Article 3

Cet article a trait aux interdictions dans la partie centrale de la réserve, que les experts ont décrite dans le dossier comme « äusserst störungsempfindlich » et ils ont proposé d'omettre la création de sentiers pédagogiques, de pistes cyclables et équestres, ainsi que d'interdire la

chasse. Ces propositions furent d'ailleurs approuvées par le Conseil supérieur pour la protection de la nature. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs n'ont retenu que l'interdiction de la chasse aux oiseaux et qu'ils ajoutent même que la divagation d'animaux domestiques est interdite « sans préjudice de l'exercice de la chasse au chien courant ». Le Conseil d'Etat suppose qu'il s'agit d'une erreur matérielle et propose de suivre la proposition des experts et d'interdire toute chasse.

Les 9^e et 13^e tirets s'énonceront donc comme suit:

- « - la chasse;
- la divagation d'animaux domestiques et la circulation avec chien non tenu en laisse; ».

Article 4 (4 à 6 selon le Conseil d'Etat)

Le deuxième alinéa de l'article 4 concerne l'emploi des pesticides, des engrais chimiques de synthèse et des engrais organiques dans la partie B de la réserve naturelle. Afin d'assurer plus de clarté et de précision, le Conseil d'Etat propose, à l'instar du texte d'autres règlements de ce genre (comme p.ex. le règlement grand-ducal du 31 mars 2008 déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone humide « Conzefenn » sur le territoire des communes de Troisvierges et de Weiswampach), de scinder cet article en trois articles distincts, pour reprendre dans un article 5 nouveau le dispositif prévoyant un usage réglementé des pesticides, des engrais chimiques de synthèse, alors que l'article 6 nouveau traitera des engrais organiques.

Partant, la rédaction de ces dispositions sera la suivante:

« **Art. 4.** Dans la partie B sont interdits:

(...)

(13^e tiret à ajouter:)

- l'emploi de pesticides et d'engrais chimiques de synthèse.

Art. 5. L'interdiction d'utiliser des pesticides et des engrais chimiques de synthèse ne s'applique pas à l'exploitant des fonds sis dans la partie B qui se conforme aux dispositions

- du règlement grand-ducal du 9 novembre 2001 instituant un régime d'aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel, ou
- du règlement grand-ducal du 22 mars 2002 instituant un ensemble d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique.

Art. 6. L'emploi d'engrais organiques est soumis aux dispositions du point B de l'article 6 du règlement grand-ducal du 24 novembre 2000 concernant l'utilisation de fertilisants azotés dans l'agriculture. »

Articles 5 et 6 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 7 (9 selon le Conseil d'Etat)

Etant donné que l'exécution des règlements grand-ducaux mentionnés aux articles 5 et 6 (selon le Conseil d'Etat) est confiée aussi au ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, l'article final devra se lire comme suit:

« **Art. 9.** Notre Ministre de l'Environnement, Notre Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et Notre Ministre du Trésor et du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer