

Projet de règlement grand-ducal

portant déclaration du Parc Naturel du « Mëllerdall »

Avis du Conseil d'État

(10 novembre 2015)

Par dépêche du 16 juillet 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État, le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les délibérations des communes concernées et les avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et du Conseil supérieur de la protection de la nature. La fiche financière faisait défaut.

Considérations générales

Le Programme directeur de l'aménagement du territoire, adopté le 17 mars 2003 par le Gouvernement en conseil, considère les parcs naturels comme les moteurs d'un développement régional durable. La loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels constitue la base juridique pour la création, la gestion et l'administration des parcs naturels. Après la création des deux parcs naturels dans le nord du pays, il semblait évident que la région du Mullerthal, vu sa vocation touristique, allait suivre le chemin tracé. C'est le 27 octobre 2009 qu'un syndicat intercommunal pour la création d'un parc naturel dans la région du Mullerthal s'est mis en place dont les communes de Beaufort, de Bech, de Berdorf, de Consdorf, d'Echternach, de Fischbach, de Heffingen, de Larochette, de Mompach, de Nommern, de Rosport, de la Vallée de l'Ernz et de Waldbillig font parties.

Le groupe de travail mixte prévu par la loi précitée du 10 août 1993 a été mis en place et se compose de treize délégués représentant l'État et de treize délégués représentant les communes concernées ainsi que d'un secrétaire administratif. L'étude préparatoire fut lancée et présentée à trois reprises. Elle a été favorablement avisée aussi bien par le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire que par le Conseil supérieur pour la protection de la nature.

Par la suite, l'étude détaillée sur base de l'étude préparatoire a été développée par le groupe de travail mixte en collaboration avec des groupes de travail thématiques spécialement créés.

Toutes les communes concernées se sont prononcées en faveur du projet, à l'exception de la commune de la Vallée de l'Ernz. Le projet de règlement grand-ducal sous avis ainsi que les statuts y afférents ont été modifiés par la suite.

L'article 11 de la loi précitée du 10 août 1993 exige que la déclaration de la modification du Parc naturel « Mëllerdall » se fasse par règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'État et avec l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

À l'alinéa 2 est prévue « une indemnité dont le montant est à fixer par le comité ». Le Conseil d'État tient à soulever que l'indemnisation projetée est dépourvue de base légale. L'alinéa en question est dès lors à supprimer.

Articles 6 à 12

Sans observation.

Article 13

À l'alinéa 2, il est préférable d'omettre l'expression « en particulier ». Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique. Si, par contre, elle a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, elle est à écarter comme étant superfétatoire, alors qu'une énonciation d'exemples est sans réel apport normatif.

Articles 14 à 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Ni le nombre d'articles, ni le souci de clarté et ni la facilité de consultation du texte sous avis ne justifient le recours au groupement d'articles sous des chapitres. La subdivision du dispositif en chapitres est dès lors à omettre.

Il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile lorsqu'un acte traite de nombreux points différents et d'égale importance. Chaque article du dispositif doit alors être muni d'un intitulé propre.

L'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à écarter. 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. Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi

d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Les articles 7 et 9, alinéa 1^{er}, sont à revoir en conséquence.

Préambule

Au niveau du fondement légal, il y a lieu de faire abstraction du troisième visa relatif au règlement grand-ducal du 26 juillet 2010 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet du Parc naturel de la région du Mullerthal, en ce que le principe de la hiérarchie des normes s'oppose à ce qu'un acte de même valeur normative soit invoqué comme fondement légal d'un règlement grand-ducal.

Lorsque, pour prendre un règlement, la consultation, voire l'approbation préalable d'un ou de plusieurs organes ou autorités, sont requises en vertu d'une disposition hiérarchiquement supérieure soit nationale, soit internationale, le préambule doit faire mention de manière expresse et précise de l'accomplissement de chacune de ces formalités. Il en est de même des documents légalement requis. Le préambule des projets de règlement doit renseigner sur les formalités procédurales légalement requises déjà accomplies et celles qu'il est envisagé d'engager. La mention des avis ou approbations reflète fidèlement et de manière distincte les formalités de consultation ou d'approbation prescrites, ceci dans l'ordre chronologique du déroulement de la procédure usuelle. Dans ces conditions, vu leur caractère superfétatoire, le cinquième, sixième et septième visa sont à supprimer, et en vertu de l'article 7 de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels, il faudrait ajouter un visa qui prend la teneur suivante :

« Vu l'avis du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire ; »

Par ailleurs, en guise de précision, le huitième visa devrait prendre la teneur suivante :

« Vu les avis des conseils communaux de Beaufort, de Bech, de Berdorf, de Consdorf, d'Echternach, de Fischbach, de Heffingen, de Larochette, de Mompach, de Nommern, de Rosport et de Waldbillig ; »

Étant donné que le règlement en projet comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Partant, il y a lieu de prévoir un nouveau visa avant ceux relatifs aux organes ou autorités dont la consultation est requise en vertu d'une disposition hiérarchiquement supérieure, lequel prend la teneur suivante :

« Vu la fiche financière ; »

À l'avant-dernier visa, il faut par ailleurs écrire :

« De l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés ; »

Comme il est traditionnellement fait état de l'avis que le ministre ayant le Budget dans ses attributions est appelé à émettre sur chaque fiche financière

en vertu de l'article 79 de la loi précitée du 8 juin 1999, il y a lieu de reformuler le visa mentionnant les ministres proposant comme suit :

« Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Il échet d'écrire « Il est créé le Parc naturel du Möllerdall ... ».

Article 2

Il est question, sans autre précision, de « l'installation de la commission consultative ». Il est indiqué d'écrire « l'installation d'une commission consultative », sinon « ..., conformément à l'article 8, l'installation de la commission consultative, désignée ci-après « la commission ». »

Article 3

À l'alinéa 2, il est indiqué d'écrire « ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ». Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition faite à l'article 2 d'employer une formule abrégée pour désigner la commission consultative, il y a lieu d'écrire « commission » à la place de « commission consultative ».

Article 4

Suite à la proposition du Conseil d'État d'omettre la subdivision du dispositif en chapitres, il est indiqué de reformuler l'intitulé de l'article comme suit :

« **Art. 4. Délimitation territoriale du parc naturel** ».

À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les mots « du présent règlement dont elles font partie intégrante », alors qu'un tel complément est superfétatoire, étant donné que les annexes font de par leur nature partie intégrante de l'acte auquel elles sont rattachées.

Article 5

Afin d'harmoniser la présentation des intitulés des articles, il est proposé de faire abstraction du terme « Le » et de donner à l'article l'intitulé suivant :

« **Art. 5. Syndicat pour l'aménagement et la gestion du parc naturel** ».

Il est proposé de reformuler l'alinéa 1^{er} comme suit :

« Le parc naturel est administré par le syndicat du Parc naturel du Möllerdall, dénommé ci-après « le syndicat », au comité duquel siègent les représentants des départements ministériels, des administrations publiques et des communes concernées. »

Article 6

Au vu de ce qui précède, l'article devrait être intitulé comme suit :

« Art. 6. Service du parc naturel ».

Dans les textes normatifs, il n'a pas lieu d'utiliser le signe typographique « / » qui peut être remplacé par le terme « ou ».

Article 7

L'article devrait être intitulé comme suit :

« **Art. 7. Direction du service du parc naturel** ».

Conformément aux observations préliminaires, il échet de remplacer à l'alinéa 1^{er} les signes typographiques (*bullet points*) par une numérotation moyennant des chiffres ou une énumération abécédaire.

Article 8

L'article devrait être intitulé comme suit :

« **Art. 8. Commission consultative** ».

S'il est donné suite à la proposition du Conseil d'État faite à l'article 2 d'employer une formule abrégée pour désigner la commission consultative, l'alinéa 1^{er} devrait s'écrire comme suit :

« La commission a pour mission d'assister le comité du syndicat dans l'exercice de ses attributions. »

Article 9

Conformément aux observations préliminaires, il échet de remplacer à l'alinéa 1^{er} les signes typographiques (*bullet points*) par une numérotation moyennant des chiffres ou une énumération abécédaire.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

Vu le nombre important d'alinéas, il est recommandé de subdiviser l'article en paragraphes pour en garantir une meilleure lisibilité. L'article se lira dès lors comme suit :

« **Art. 12. Fonctionnement de la commission consultative**

(1) La première réunion ...

En premier lieu ...

(2) La commission ...

(3) La convocation ...

(4) La commission ...

Cependant ...

(5) Le procès-verbal ...

(6) Le président ... »

À l'alinéa 2 (paragraphe 1^{er}, alinéa 2, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire :

« La commission élit parmi ses membres un président, un vice-président et un secrétaire. »

À l'alinéa 6 (paragraphe 4, alinéa 2, selon le Conseil d'État), il y a lieu de remplacer les termes « ci-avant » par les références aux paragraphes (selon le Conseil d'État) visés. En outre, la phrase devrait se terminer par les mots « il y est fait mention s'il s'agit de la deuxième ou troisième convocation ».

À l'alinéa 7 (paragraphe 5 selon le Conseil d'État), la dernière phrase devrait s'écrire :

« Un procès-verbal est transmis au comité du syndicat. »

Article 13

Conformément aux observations préliminaires, il échet de remplacer, toujours à l'alinéa 2, les signes typographiques (*bullet points*) par une numérotation moyennant des chiffres ou une énumération abécédaire.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

L'article est à munir d'un intitulé.

Il importe en outre que tous les membres du Gouvernement chargés de l'exécution d'un règlement grand-ducal, et qui sont en principe appelés à le contresigner, soient mentionnés dans la formule exécutoire. Étant donné que l'exécution d'un règlement doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce momentanément. Par conséquent, les ministres sont énoncés selon les règles relatives aux compétences ministérielles respectives des membres du Gouvernement. Partant, l'article doit être libellé comme suit :

« **Art. 16. Formule exécutoire**

Notre ministre de l'Environnement et Notre ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement grand-ducal qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker