

Projet de règlement grand-ducal

déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle, la zone « Kiemerchen/Scheiergronn/Grousebësch » sise sur le territoire de la Ville de Differdange et de la commune de Sanem

Avis du Conseil d'État

(14 janvier 2020)

Par dépêche du 11 avril 2019, 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 le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du dossier de classement comprenant, entre autres, les avis des conseils communaux des communes de Differdange et de Sanem, les avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles, de la Chambre d'agriculture, ainsi que l'avis de l'Administration de la nature et des forêts.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 juin 2019.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet a pour objet de définir la zone « Kiemerchen/Scheiergronn/Grousebësch » située sur les territoires des communes de Differdange et de Sanem, et de désigner cette zone comme zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle.

Selon l'exposé des motifs, « la future réserve naturelle est à considérer comme une des zones noyau à haute valeur biologique des zones Natura 2000 'Differdange Est - Prënzebiërg/Anciennes mines et carrières (LU0001028)' et 'Mnière de la région de Differdange - Giele Botter, Tillebiërg, Rollesbiërg, Metzgerbiërg et Galgebiërg (LU0002008)' qui ont été désignées dans le cadre de la mise en œuvre de la 'Directive Habitats' (92/43/CEE) et de la 'Directive Oiseaux' (2009/147/CE) ». D'après le dossier de classement, la zone en question présente une contenance totale de 391,94 hectares.

Il est à noter que la zone protégée d'intérêt national à créer empiète sur les territoires de deux zones « Natura 2000 », d'intérêt communautaire. Une telle superposition de zones est expressément autorisée par l'article 38, paragraphe 2, de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui dispose que « les zones Natura 2000 peuvent être déclarées, en tout ou en partie, zones protégées d'intérêt national ».

La zone « Kiemerchen/Scheiergronn/Groussebësch » figure comme numéro 37 sur la « liste des zones protégées d'intérêt national à déclarer », annexée à la première partie intitulée « Stratégie nationale Biodiversité » du second Plan National concernant la Protection de la Nature, couvrant la période 2017-2021, adopté par le Gouvernement en conseil suivant arrêté du 13 janvier 2017¹.

Le règlement en projet tire sa base légale de la loi précitée du 18 juillet 2018, et plus particulièrement des articles 2, 15, 17, 34 et 37 à 45 de cette loi.

Les articles 38 à 45 de la loi précitée du 18 juillet 2018 déterminent la procédure à suivre pour la définition et la déclaration d'une zone protégée d'intérêt national. La procédure tendant à la création de la zone protégée d'intérêt national faisant l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis avait débuté sous l'empire de la loi abrogée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et de ressources naturelles. Dans ce contexte, il est à noter que la procédure de déclaration d'une zone protégée d'intérêt national, telle que prévue par l'article 42 de la loi abrogée du 19 janvier 2004, est pratiquement la même que celle prévue par l'article 40 de la loi précitée du 18 juillet 2018, actuellement en vigueur. La procédure prévue par la loi de 2018 ne fait plus intervenir le commissaire de district et n'exige plus que le Conseil d'État soit entendu, mais qu'il soit demandé en son avis. Elle prévoit, par contre, que l'avant-projet de règlement grand-ducal doit être compris dans le dossier de classement.

Conformément à l'article 41, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 19 janvier 2004, remplacé par l'article 39, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018, le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles a été demandé en son avis, émis en date du 24 mai 2017. Le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles a exprimé un avis favorable au dossier de classement de la zone en question, en recommandant que la construction d'installations d'affûts de chasse soit autorisée. Cette demande a été prise en compte, l'article 3, point 4^o, en projet permettant la construction de « miradors de chasse » sur base d'une autorisation préalable du ministre.

La consultation publique a été réalisée sous l'empire de la loi abrogée du 19 janvier 2004, conformément à l'article 42 de cette loi, ainsi que cela résulte des préambules des délibérations des conseils communaux de Differdange et de Sanem en dates respectivement des 12 septembre et 26 octobre 2018. Il est à noter que l'avant-projet de règlement grand-ducal, exigé par l'article 39, point 6^o, de la loi précitée du 18 juillet 2018, ne faisait pas partie du dossier de classement, puisque non exigé par la loi abrogée du 19 janvier 2004. Il résulte toutefois du certificat de publication du 20 juillet 2018 dressé par le bourgmestre de la commune de Sanem que l'avant-projet en question a été publié dans cette commune. La teneur tant des réclamations adressées aux autorités communales de Differdange que de l'avis du conseil communal de cette commune permettent, à défaut d'un certificat de publication établi par le bourgmestre, de supposer que le public et les autorités communales avaient connaissance des dispositions de l'avant-projet de règlement grand-ducal.

¹ Mém. A – n° 149 du 14 février 2017.

Dans le cadre des procédures de consultation publique réalisées dans les communes concernées, de nombreuses observations écrites ont été présentées aux autorités communales de Differdange, lesquelles font partie du dossier soumis au Conseil d'État. Aucune réclamation ne semble avoir été adressée aux autorités communales de Sanem.

La consultation publique a suscité de nombreuses objections relatives aux interdictions accompagnant le classement en zone d'intérêt national. Il a été objecté, entre autres, que l'interdiction d'appâter le gibier était à limiter aux biotopes et habitats protégés par la loi précitée du 18 juillet 2018. Cette objection semble avoir été prise en compte à l'article 3, point 13°, du projet de règlement grand-ducal soumis à l'avis du Conseil d'État. De nombreuses objections arguent encore de l'incompatibilité entre la création de la zone de protection d'intérêt national et le projet d'implantations d'éoliennes à proximité de la zone en question.

Suivant délibérations respectivement des 12 septembre 2018 et 26 octobre 2018, les conseils communaux des communes de Differdange et de Sanem ont délibéré sur le dossier d'élaboration du règlement grand-ducal en projet. Le conseil communal de Sanem a émis un avis favorable. Le conseil communal de Differdange, tout en avisant favorablement le statut de protection élevée à conférer à la zone en question, émet des observations critiques au sujet d'un certain nombre de dispositions du règlement en projet.

Le Conseil d'État se trouve saisi simultanément de trois projets de règlement grand-ducal² visant à déclarer des zones protégées d'intérêt national sous forme de réserve naturelle. Ces trois projets, bien que poursuivant le même but de protection, prévoient des restrictions différentes notamment quant à la faculté de circuler à pied, à vélo, à cheval et de cueillir certains produits. Le contenu du commentaire des articles reste cependant invariablement le même, sans que se trouve explicitée la raison de ces différences, et ce, même lorsqu'il existe des avis divergents versés au dossier. Or, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 42 de la loi précitée du 18 juillet 2018 subordonne les restrictions et servitudes introduites par ces règlements au respect de la finalité de protection des zones protégées au vu des objectifs fixés par cette même loi. Si, dans le cadre d'un recours, le juge administratif devait constater une discordance entre les objectifs fixés par la loi et une ou plusieurs mesures ou restrictions prévues par le règlement en projet, ce dernier risquerait soit d'encourir l'annulation soit de voir s'appliquer la sanction de l'article 95 de la Constitution à celles de ses dispositions qui ne seraient pas conformes aux objectifs fixés par la loi.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

² Projet de règlement grand-ducal déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle, la zone « Michelbouch-Biischtert » sise sur le territoire des communes de Bissen, Colmar-Berg et Vichten (dossier CE n° 53.296) et projet de règlement grand-ducal concernant l'exécution du remembrement légal envisagé à Wintrange dans la commune de Schengen (dossier CE n° 53.285).

L'article sous examen énumère les interdictions applicables dans la zone naturelle. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations générales.

Article 4

L'article sous examen énumère un certain nombre de mesures auxquelles les interdictions de l'article 3 ne s'appliquent pas, notamment les « mesures » prises dans l'intérêt de la promotion pédagogique. Or, ce terme ne permet pas de saisir clairement quelles mesures ou activités s'avèrent permises. Pour des raisons de sécurité juridique, il y a lieu de clarifier cette notion. Le Conseil d'État se demande par exemple si les auteurs entendent considérer les activités de scoutisme comme étant des « mesures » prises dans l'intérêt de la promotion pédagogique. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de reprendre les termes qu'ils emploient au commentaire des articles et de viser les « mesures et activités », si cela correspond à leur intention.

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il convient d'écrire « sur les territoires des communes » au lieu de « sur le territoire des communes ».

Lorsque les termes « tels que » ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ceux-ci, tout comme les exemples ainsi introduits, sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

La virgule figurant après les termes « sous forme de réserve naturelle » est à supprimer.

Préambule

La fiche financière étant à mentionner en tout premier lieu au fondement procédural, il y a lieu d'insérer le visa afférent après le fondement légal.

Au quatrième visa, il convient de remplacer les termes « l'avis » par les termes « les avis ».

Les sixième et septième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'écrire les termes « aux cadastres » au pluriel. De plus, 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.

Article 3

Au point 4°, il y a lieu d'écrire « [...] cette interdiction ~~ne se~~ s'applique pas [...] ». Par ailleurs, il convient d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions » avec une lettre « m » minuscule. En outre, l'article défini « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Partant, il est recommandé d'écrire « du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ci-après « ministre » ».

Au point 13°, il convient de faire référence à l'« article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018 » et non pas à l'« article 17 de ladite loi du 18 juillet 2018 ».

Article 4

À la première phrase, la virgule figurant après les termes « aux mesures prises dans l'intérêt » est à supprimer.

Article 5

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal 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 au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsqu'est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 14 janvier 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu