CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.829

Projet de règlement grand-ducal

déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone humide « Kéidénger Brill – Supp » sise sur les territoires des communes de Larochette, Heffingen, Fischbach et Junglinster

---

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2022)

Par dépêche du 23 novembre 2021, 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 la 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, l'avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles, les avis des conseils communaux des communes de Larochette, Heffingen, Fischbach et Junglinster et 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 11 janvier 2022. Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet a pour objet de classer la zone humide « Kéidénger Brill - Supp », sise sur les territoires des communes de Larochette, Heffingen, Fischbach et Junglinster, comme zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle.

La base légale du projet de règlement grand-ducal sous avis est fournie par les articles 2, 17 ainsi que 37 à 46 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Selon l'exposé des motifs, « [l'] intérêt principal de la future réserve naturelle réside dans la présence de nombreuses espèces d'oiseaux et de plantes inféodées aux zones humides de la plaine alluviale, et de leurs habitats de prédilection, dont notamment les forêts alluviales et ripisylves, roselières, prairies humides, marécages, eaux stagnantes et courantes, ainsi que des herbages et surfaces boisées des bassins versants y relatif ». La zone en question présente une contenance totale de 158,6 hectares.

La future réserve naturelle se compose en grande partie de sections cadastrales déjà incluses dans les zones de protection spéciale Natura 2000 « Vallée de l'Ernz Blanche LU0001015 » et « Pelouses calcaires de la région de Junglinster LU0001020 » désignées dans le cadre de la mise en œuvre de

la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, ainsi que de la zone « Vallée de l'Ernz blanche de Bourglinster à Fischbach LU0002005 » désignée dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages. À noter qu'une telle superposition de zones est expressément prévue à l'article 38, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui dispose que « les zones Natura 2000 peuvent être déclarées, en tout ou en partie, zones protégées d'intérêt national ».

Le classement du site « Kéidénger Brill - Supp » est en outre à considérer comme mesure réglementaire pour la mise en œuvre du réseau communautaire Natura 2000 en vertu de l'article 37 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Par ailleurs, la zone « Kéidénger Brill - Supp » figure comme numéro 36 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 2017[1].

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.

En date du 30 mars 2018, le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles a avisé favorablement le dossier de classement de la zone en question.

Une première enquête publique avait été réalisée en 2015. Suite à la renaturation de l'Ernz blanche, le dossier de classement de la zone a dû être retravaillé, de sorte qu'une nouvelle procédure d'enquête publique a dû être lancée.

Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune de Fischbach en date du 18 avril 2019, la consultation publique a été effectuée dans cette commune pendant la période du 19 avril au 20 mai 2019. Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune d'Heffingen en date du 22 mai 2019, la consultation publique a eu lieu dans cette commune pendant la période du 10 avril au 10 mai 2019. Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune de Junglinster en date du 3 mai 2019, la consultation publique a eu lieu dans cette commune pendant la période du 2 avril au 2 mai 2019. Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune de Larochette en date du 6 mai 2019, la consultation publique a eu lieu dans cette commune pendant la période du 6 avril au 5 mai 2019.

Dans le cadre des procédures de consultation publique réalisées dans les communes concernées, de nombreuses observations écrites ont été présentées aux autorités communales des communes concernées, observations qui font partie du dossier soumis à l'avis du Conseil d'État. La consultation publique a en effet suscité de nombreuses objections quant aux

[1] Mém. A – n° 149 du 14 février 2017.

interdictions accompagnant le classement en zone protégée d'intérêt national. Les objections concernaient, entre autres, les interdictions relatives à la fertilisation avec des engrais organiques et à l'emploi de pesticides, l'interdiction de l'entretien des drainages et les craintes de perte de valeur des parcelles.

Suivant délibérations respectives de leurs conseils communaux en date des 24 mai et 4 juin 2019, les communes de Junglinster et Larochette ont émis des avis favorables sur le dossier d'élaboration du règlement grand-ducal en projet, sous réserve de certaines critiques. Les conseils communaux des communes de Fischbach et d'Heffingen, dans leurs séances publiques respectives des 22 mai et 5 juin 2019, ont déclaré ne pas s'opposer fondamentalement à la création d'une zone protégée d'intérêt national, mais s'opposer fondamentalement à l'avant-projet de règlement grand-ducal.

Le texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal a été adapté suite à l'avis du 16 août 2021 de l'Administration de la nature et des forêts, qui, par ailleurs, en se référant aux délibérations des conseils communaux et à des réclamations qui ont été introduites, a proposé de faire droit aux observations relatives à l'entretien des drainages existants.

Le Conseil d'État constate que le règlement grand-ducal en projet s'inspire des nombreux règlements grand-ducaux déjà soumis à son avis et déclarant des zones protégées d'intérêt national. Le Conseil d'État, à la lecture du règlement grand-ducal en projet, relève certaines dispositions qui sont susceptibles de faire l'objet d'améliorations qu'il suggère aux auteurs d'adopter.

Examen des articles

Articles 1er et 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen énumère les interdictions applicables dans la zone protégée d'intérêt national sous examen, parties A et B.

Au point 2°, les auteurs se limitent à interdire le dépôt de déchets et ne prévoient aucune interdiction par rapport au dépôt de matériaux, laquelle est pourtant inventoriée au commentaire des articles afférent. Si les auteurs entendent interdire le dépôt de matériaux dans l'intégralité de la zone protégée, le point 2° sera à compléter en ce sens, tout comme le point 1° de l'article 4.

Au point 3°, le principe de l'interdiction des « travaux susceptibles de modifier le régime ou de dégrader la qualité des eaux superficielles ou souterraines » est illustré par l'énonciation d'exemples introduite par les termes « tels que ». Une telle énonciation d'exemples est sans plus-value normative et dès lors à écarter comme étant superfétatoire.

Ensuite, conformément au même point 3°, l'entretien de drainages existants est simultanément interdit (première phrase) et soumis à autorisation du ministre (deuxième phrase). Il en résulte une incohérence, source

d'insécurité juridique. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de reformuler ce point en ce sens à prévoir que cette interdiction ne s'applique pas à l'entretien de drainages existants, qui reste soumis à autorisation du ministre. Par ailleurs, le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser qu'il s'agit d'une autorisation « préalable ».

Au point 4°, les termes « en outre » sont à supprimer.

Afin d'assurer la cohérence terminologique entre les règlements grand-ducaux en matière de zones protégées, le Conseil d'État suggère aux auteurs de reprendre la formulation y utilisée et de prévoir à la lettre a) du point 4° sous examen « a) aux interventions nécessaires à l'entretien ou au renouvellement des constructions existantes ».

Le Conseil d'État suggère de remplacer la lettre b) par le libellé suivant, plus précis et basé sur la terminologie employée dans la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie : « b) aux travaux nécessaires à l'élargissement ou au redressement des voies publiques existantes dans l'intérêt de la sécurité des usagers de la route ».

Toujours dans un souci d'harmonisation de la terminologie employée dans le cadre de la règlementation en matière de zones protégées, le Conseil d'État propose de reformuler la lettre c) comme suit : « c) aux abris légers nécessaires à l'exploitation agricole de la zone protégée, dans la seule partie B ».

A l'instar de sa suggestion faite à l'endroit du point 3°, le Conseil d'État propose aux auteurs d'apporter également à la dernière phrase de ce point 4° la précision qu'il s'agit d'obtenir l'autorisation du ministre au préalable.

Le point 5° n'appelle pas d'observation.

Le Conseil d'État suggère de scinder le point 6° en deux points distincts afin de distinguer clairement entre le changement d'affectation des sols d'une part, et la destruction de biotopes ou d'habitats des espèces, d'autre part, qui relèvent de restrictions de nature différente.

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge sur la raison qui a motivé les auteurs du règlement grand-ducal en projet à se référer aux différentes annexes de la loi précitée du 18 juillet 2018 au lieu de faire référence, comme dans les autres règlements grand-ducaux en matière de zones protégées, à l'article 17 de la loi en question. À relever que le commentaire des articles afférent reste muet à ce sujet. En l'absence de raison particulière et dans un souci d'harmonisation des textes applicables en la matière, le Conseil d'État propose de reprendre la référence utilisée jusqu'à maintenant et de libeller le point 6° comme suit :

> « 6° le changement d'affectation des sols,
>
> 7° la réduction, la destruction ou la détérioration de biotopes protégés et habitats visés par l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; ».

Le point 8° de l'article sous examen vise à interdire, dans toute la zone protégée (parties A et B), « l'emploi de pesticides, la fertilisation ou le chaulage en milieu forestier, ainsi que sur les biotopes protégés et habitats

visés par l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ». Par contre, l'article 4, point 5°, interdit « la fertilisation, le chaulage ou l'emploi de pesticides » dans toute la partie A de la zone protégée sans aucune limitation. Le Conseil d'État estime que, si les interdictions ne s'appliquent qu'à une partie de la zone protégée, le texte sous avis se doit de l'indiquer clairement, sinon il risque de s'avérer difficile pour les administrés d'identifier les interdictions qui s'appliquent. Si l'intention des auteurs est d'interdire de manière générale tout emploi de pesticides, toute fertilisation et tout chaulage dans la partie A et de limiter dans la zone B cette interdiction au milieu forestier et aux biotopes protégés et habitats visés par l'article 17 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le point 8° est à supprimer à l'article 3 sous examen et un nouvel article est à insérer au projet de règlement grand-ducal sous examen prévoyant l'interdiction applicable à la seule partie B de la zone protégée.

Le point 9°, deuxième phrase, est inintelligible : de quels dégâts s'agit-il ? Le commentaire de la disposition en projet s'avère être plus clair que la disposition elle-même. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de se baser sur le commentaire des articles pour reformuler ce point 9°.

Le point 10°, première phrase, appelle deux observations. Tout d'abord, il convient de s'interroger sur l'utilisation correcte de l'expression « sans préjudice de ». En effet, conformément au libellé sous examen, l'enlèvement, l'endommagement et la destruction de plantes sauvages seraient interdits indépendamment de l'exploitation forestière ou agricole, ou des travaux nécessaires pour des raisons de sécurité publique, alors que, selon le commentaire des articles afférent, le principe de l'interdiction est censé connaître une exception « pour les travaux réalisés dans le cadre des pratiques agricoles et forestières, afin de respecter la conditionnalité dans le cadre de l'exploitation agricole ». Au vu de ce qui précède, l'expression « sans préjudice de » est à remplacer par celle de « à l'exception de ».

Ensuite, le point 10° se réfère à la « sécurité publique ». Qu'entendent les auteurs par ces termes ? La sécurité publique ne vise-t-elle pas les mesures instaurées par l'État dans le but de garantir l'ordre public et la sécurité des citoyens ? Le Conseil d'État suggère de viser simplement les « raisons de sécurité », et de supprimer le terme « publiques ».

Les points 11° à 13°n'appellent pas d'observation.

Conformément au point 14°, la circulation à l'aide de véhicules motorisés en dehors des voies à base de macadam ou de béton est interdit dans la zone protégée. Qu'en est-il des voies munies d'un revêtement d'asphalte ? À relever enfin que le libellé de ce point 14° ne coïncide pas avec le commentaire des articles en ce sens que le texte réglementaire omet d'exempter de l'interdiction prévue les engins sylvicoles. S'il est de l'intention des auteurs de prévoir une telle exception, le point 14° est à reformuler.

Le point 15° n'appelle pas d'observation.

Au point 16°, dernière phrase, le Conseil d'État invite encore une fois les auteurs à préciser qu'il s'agit d'une autorisation « préalable ».

Article 4

L'article sous examen énumère les interdictions relatives à la partie A de la zone protégée.

À ce titre, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 3, point 2°. Si les auteurs entendent interdire le dépôt de matériaux dans l'intégralité de la zone protégée, le point 1° de l'article sous examen est à supprimer.

Les points 2° à 6° n'appellent pas d'observation.

Article 5

À l'instar d'autres règlements en matière de zones protégées, l'article sous examen énumère un certain nombre de mesures et d'activités auxquelles les interdictions édictées aux articles 3 et 4 ne s'appliquent pas.

Selon le commentaire des articles, « les activités pédagogiques liées aux objectifs de la zone » sont permises. Or, ces activités ne sont pas reprises dans les dérogations énumérées à l'article 5 sous examen. Il y a dès lors lieu de reprendre « les activités pédagogiques liées aux objectifs de la zone » dans la liste des exemptions prévues à l'article 5, si cela correspond à l'intention des auteurs.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au premier visa, une espace est à insérer après la date de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le sixième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est 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 1er

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

Article 2

Aux points 1° et 2°, il y a lieu de rédiger les termes « aux cadastres » au pluriel.

Article 3

Au point 4°, lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), …, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point », pour écrire « Les exceptions visées aux lettres a) à c) restent soumises à autorisation du ministre ; ».

Au point 9°, le terme « pouvant » est à remplacer par le terme « peuvent ».

Au point 13°, il convient de remplacer les termes « munition de plomb » par « munition au plomb ».

Article 6

À la formule exécutoire, il y a lieu de viser le « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mars 2022.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz