

Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le règlement grand-ducal du 30 juillet 2021
établissant le catalogue des mesures du pacte nature**

Avis du Conseil d'État

(29 avril 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 29 novembre 2024, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de l'annexe du règlement grand-ducal à modifier.

L'avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils a été communiqué au Conseil d'État en date du 19 mars 2025.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet entend modifier le règlement grand-ducal du 30 juillet 2021 établissant le catalogue des mesures du pacte nature. Il tire sa base légale de l'article 1^{er} de la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes. Un projet similaire avait été déposé au Conseil d'État en date du 23 septembre 2024 pour être retiré en date du 6 novembre 2024, sans autre information quant aux raisons du retrait.

Au vu de l'exposé des motifs, une adaptation ponctuelle du catalogue des mesures « s'impose afin de préciser voire d'optimiser certaines mesures et d'intégrer des mesures actuellement manquantes, dont en priorité une mesure concernant le couvert boisé en milieu urbain ».

Le Conseil d'État regrette que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent d'explications quant aux modifications apportées au règlement grand-ducal sous revue.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Annexe

L'examen de l'annexe se limite aux mesures faisant l'objet d'une modification.

Mesure 1.4

Dans sa nouvelle teneur, la mesure 1.4 entend attribuer 3 points en fonction de l'appartenance à un syndicat de communes ayant pour objet la protection de la nature ou d'un parc naturel avec une station biologique. Toutefois, le Conseil d'État donne à considérer que la portion de phrase « ou en phase de devenir membre » rajoute à la loi précitée du 30 juillet 2021, en ce que celle-ci vise à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, lettre b), deuxième tiret, l'adhésion, et non pas le processus d'adhésion à un syndicat de communes. Dès lors la disposition sous revue dépasse le cadre de la base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Mesure 2.2

Dans sa nouvelle teneur, la mesure 2.2 entend attribuer une rémunération en points différente si la définition des zones de servitude d'urbanisation au niveau de la partie écrite du PAG a été formulée conformément ou non aux avis ministériels, les points les plus élevés étant réservés aux PAG se conformant aux avis ministériels.

Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition sous revue entend instaurer une fourchette allant de 0 à 3 points alors que l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, lettre b), de la loi précitée du 30 juillet 2021 prévoit que « trois points sont attribués aux communes [...] pour la mise en place de servitudes d'urbanisation [...] ». En attribuant donc des points en fonction de la conformité avec les avis ministériels, une telle disposition dépasse le cadre de sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Mesures 2.8 et 2.9

Sans observation.

Mesure 2.12

La mesure 2.12. entend conférer un point aux communes ayant adopté une « liste de contrôle concernant des bâtiments communaux et des PAP respectueux de la nature ». Le Conseil d'État ignore la portée exacte d'une telle « liste de contrôle » et, faute d'explications au commentaire des articles, réitère son observation formulée dans son avis n° 60.633 du 6 juillet 2021 « [...] que le catalogue de mesures contenu à l'annexe du projet de règlement grand-ducal comporte à certains endroits des notions ou des termes qui manquent de précision et de clarté. Il demande aux auteurs de les préciser, sinon de renvoyer aux dispositions légales ou réglementaires afférentes ». Par ailleurs, faute d'explications, le Conseil d'État se demande pourquoi la charge d'adoption de la liste de contrôle revient désormais au collège échevinal et non plus au conseil communal tel que c'est le cas actuellement.

Mesure 2.13

Le Conseil d'État estime, en vertu de l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, que la décision relative à la part minimale des surfaces non-scellées ou partiellement scellées appartient au conseil communal et non pas au conseil échevinal. La mesure sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Mesure 2.14

La mesure trouve son fondement à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, lettre b), troisième tiret, de la loi précitée du 30 juillet 2021¹. Le Conseil d'État réitère ses observations relatives à la mesure 2.2 en ce qui concerne les rémunérations en points dépendant de la conformité avec les avis ministériels.

Mesure 2.20

Sans observation.

Mesure 3.1

Le Conseil d'État réitère ses interrogations et observations formulées à l'endroit de la mesure 2.13 en ce qui concerne l'adoption d'un concept de « gestion adaptée des surfaces » par le conseil échevinal. La mesure sous revue risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Mesures 3.9, 4.2 et 4.3

Sans observation.

Mesure 4.4

Le Conseil d'État réitère ses observations relatives à la mesure 2.2 en ce qui concerne les rémunérations en points dépendant de la conformité avec les avis ministériels.

Mesure 4.5

Il y a lieu de se référer aux dispositions pertinentes de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ayant transposé la directive en question.

Mesure 4.14

La notion de « concept intégral de protection » manque de clarté et ne reçoit pas d'explications au commentaire des articles. À cet égard, le Conseil d'État réitère son observation émise dans son avis n° 60.633 du 6 juillet 2021 citée à l'endroit de la mesure 2.12.

¹ « b) Trois points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui implique une décision suivie d'une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général, à savoir :[...] - la mise en place de servitudes d'urbanisation en faveur de la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique »

Mesures 5.6. et 5.7

Sans observation.

Mesure 5.11

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de la mesure 4.14 en ce qui concerne les concepts flous auxquels la mesure sous revue fait référence. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que la mesure revêt plutôt un caractère d'ordre politique, qui ne peut se voir rémunérer que d'un seul point en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, de la loi précitée du 30 juillet 2021. Dans son libellé actuel, la mesure sous revue se trouve être contraire à sa base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Mesures 6.5 et 6.6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Dans le même ordre d'idées, à l'endroit des ministres proposant, la référence au ministre des Finances est à écarter.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter 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. De plus, le point-virgule en trop *in fine* est à supprimer.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'indiquer la date correcte du règlement grand-ducal qu'il s'agit de modifier. Partant, le terme « juin » est à remplacer par le terme « juillet ».

Article 3

Dans la mesure où, selon la fiche financière jointe au règlement grand-ducal en projet, celui-ci n'a pas d'impact sur le budget de l'État, il convient de supprimer la référence au ministre ayant les Finances dans ses attributions et d'adapter le libellé de la formule exécutoire en conséquence.

Annexe

Le Conseil d'État constate qu'à la première colonne du tableau, aux différentes lignes, la numérotation des positions est parfois suivie d'un point final et parfois non. Dans un souci d'harmonisation, il recommande d'ajouter systématiquement un point final, pour écrire par exemple « 1.1. ».

À la ligne relative à la position 1.5., deuxième colonne, il est signalé que les noms de métiers ne sont pas féminisés dans le dispositif des lois et règlements, car ces termes visent indistinctement les hommes et les femmes. Il n'est pas non plus recouru pour la rédaction des textes normatifs à l'emploi concomitant de formes masculines et féminines, au motif que cela risque de nuire à la compréhension des textes et à leur lisibilité. Par analogie, cette observation vaut également pour les lignes relatives aux positions 6.1. et 6.2., deuxième colonne.

À la ligne relative à la position 1.9., troisième colonne, il convient d'ajouter le terme « à » après celui de « correspondent ». Cette observation vaut également pour la ligne relative à la position 5.8, troisième colonne.

À la ligne relative à la position 2.2., troisième colonne, et s'agissant de la première occurrence du sigle « ZSU », il est indiqué d'écrire « zone de servitude d'urbanisation (ZSU) ».

À la ligne relative à la position 2.9., deuxième colonne, il y a lieu d'écrire le terme « Chouette » avec une lettre initiale « c » minuscule.

À la ligne relative à la position 2.13., deuxième colonne, il convient d'écrire « non scellées » sans trait d'union.

À la ligne relative à la position 2.14., deuxième colonne, il y a lieu de remplacer les termes « zone de servitude d'urbanisation (ZSU) » et « Plan d'aménagement général (PAG) » par les sigles « ZSU » et « PAG », introduits à la ligne relative à la position 2.2., deuxième et troisième colonnes. Cette observation vaut également pour la ligne relative à la position 4.4., deuxième colonne.

À la ligne relative à la position 4.1., deuxième colonne, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire « directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau » et « directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ». En ce qui concerne le deuxième acte, à l'occurrence suivante, à la ligne relative à la position 4.5., deuxième colonne, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « directive 2007/60/CE précitée ».

À la ligne relative à la position 4.10., deuxième colonne, le terme « créées » est à accorder au genre masculin pluriel.

À la ligne relative à la position 4.11., deuxième colonne, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée

en vigueur. Par ailleurs, en ce qui concerne les termes « 1er août », les lettres « er » sont à faire figurer en exposant. Finalement, il y a lieu de se référer à l'intitulé de citation de l'acte y visé. Par conséquent, il convient d'écrire « règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2018 concernant les biotopes protégés et habitats ».

À la ligne relative à la position 6.6., deuxième colonne, il y a lieu de remplacer le symbole « & » par le terme « et ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné de l'annexe du projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État se doit de constater une différence entre le libellé de la ligne relative à la position 2.8., deuxième colonne, et le texte coordonné précité, dans la mesure où les termes « sur des surfaces publiques situées » y sont barrés.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 29 avril 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch