

Projet de règlement grand-ducal

déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle, la zone « Mandelbaach/Reckenerwald » sise sur le territoire des communes de Helperknapp et de Mersch

Avis du Conseil d'État

(14 janvier 2020)

Par dépêche du 6 mai 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 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 financière ainsi que du dossier de classement comprenant, entre autres, les avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature, de la commune de Helperknapp, de la commune de Mersch, de l'Administration de la nature et des forêts et de la Chambre d'agriculture.

Contrairement à ce qui est indiqué dans la lettre de saisine, le projet de règlement grand-ducal sous examen n'était pas accompagné d'une fiche d'évaluation d'impact.¹

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 18 juillet 2019.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet a pour objet de définir la zone « Mandelbaach/Reckenerwald » située sur les territoires des communes de Helperknapp et de Mersch, 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 de la zone Natura 2000 'Vallée de la Mamer et de l'Eisch (LU0001018)' qui a été désignée dans le cadre de la mise en œuvre de la 'Directive Habitats' (92/43/CEE) ». D'après le dossier de classement, la zone en question présente une contenance totale de 900,07 hectares.

Il est à noter que la zone protégée d'intérêt national recouvre une partie du territoire d'une zone « Natura 2000 », d'intérêt communautaire. Une telle superposition de zones est expressément autorisée par l'article 38, paragraphe

¹ Circulaire du 7 juin 2011 du ministre aux Relations avec le Parlement, réf. TP-474/jls : « Communication de la fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires et de la fiche financière au Conseil d'État et à la Chambre des députés ».

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 « Mandelbaach/Reckenerwald » figure comme numéro 47 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 2017².

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 5 juillet 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, avis assorti de deux observations. La première observation a trait à la nécessité d'appliquer la législation concernant la protection de l'eau si la qualité de la zone protégée devait être entamée par la prairie au centre du *Reckenerwald*. La seconde a trait à la nécessité de s'assurer de la concordance entre la délimitation des exploitations agricoles et celles des référencées sous le numéro FLIK.

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. 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. Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune de Helperknapp en date du 14 février 2019, la consultation publique a été effectuée dans cette commune pendant la période du 27 avril au 30 mai 2018. Suivant certificat de publication établi par le bourgmestre de la commune de Mersch en date du 14 juin 2018, la consultation publique a eu lieu dans cette commune pendant la période du 3 mai au 4 juin 2018.

² Mém. A – n° 149 du 14 février 2017.

Dans le cadre des procédures de consultation publique réalisées dans les communes concernées, de nombreuses réclamations ont été introduites lors des consultations publiques prémentionnées à l'encontre du règlement en projet. Suite à ces réclamations, l'avant-projet de règlement a été modifié afin :

- d'exclure les parcelles n^{os} 1245/2864, 1329/3028, 1244/1883 et 1244/1884 de la réserve naturelle, ces parcelles ne faisant pas partie de la zone Natura 2000 ;
- d'exclure les parcelles n^{os} 1138/514, 1139, 1341/515, et 803, ces parcelles n'abritant pas de biotope protégé
- de permettre les constructions liées à l'aménagement de la piste cyclable ;
- d'autoriser tous travaux et constructions relatifs aux captages d'eau potable.

Suivant délibérations en dates respectivement des 13 juin et 4 juillet 2018, les conseils communaux de la commune de Helperknapp et de la commune de Mersch ont émis leurs avis sur le dossier d'élaboration du règlement grand-ducal en projet. Les deux conseils communaux, tout en reconnaissant la plus-value ou l'utilité de la création de la zone en question, ont émis chacun des observations critiques au sujet d'un certain nombre de dispositions du règlement en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen opère une distinction, au sein de la zone de protection d'intérêt national en projet, entre deux parties dénommées respectivement partie A et partie B. L'article sous examen dénomme la partie A « zone protégée » et la partie B « zone de développement ».

Si la nécessité de protéger différemment différentes parties d'une même zone peut se concevoir, la terminologie employée soulève, quant à elle, des observations. Il est tout d'abord source de confusion de dénommer une telle partie comme « zone protégée », l'ensemble de la zone, parties A et B comprises, constituant une zone protégée au sens de la loi. Par ailleurs, ni la loi actuelle, ni la loi abrogée, ni même le plan national concernant la protection de la nature ne définissent ou ne font usage de ces concepts.

Article 3

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

Aux points 4^o, lettre b) et 5^o, l'article sous examen organise des dérogations relatives aux installations de captage d'eau potable destinée à la consommation humaine. Or, de telles dérogations font double emploi avec les dispositions de l'article 6 du règlement en projet selon lesquelles les dispositions énumérées aux articles 3 et 4 ne s'appliquent pas aux travaux

relatifs au captage et à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine.

Au point 10°, il est superfétatoire d'apporter une précision quant aux activités réalisées dans le contexte de la promotion pédagogique ou de la sensibilisation environnementale, une telle indication résultant de l'article 6 du règlement en projet. En tout cas, il y a lieu d'aligner les dispositions pour leur donner une même teneur, tel qu'indiqué à l'article 6.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Il convient de relever une contradiction sinon du moins une incohérence résultant du classement en zone protégée d'intérêt national et en même temps du maintien de la conservation du statut de « carrière ou décharge en exploitation » de la partie B de la zone protégée d'intérêt national « Mandelbaach/Reckenerwald ». En effet, des parties du territoire peuvent être déclarées en tant que zone protégée en vue d'assurer soit la sauvegarde des habitats ainsi que la sauvegarde des espèces, soit la sauvegarde du paysage ou le bien-être humain, soit la connectivité écologique. Or, aucun de ces objectifs ne peut être atteint si le site est exploité en tant que carrière et décharge pour déchets inertes.

La partie B est à exclure de cette zone, pour l'intégrer éventuellement ultérieurement lorsqu'aucune activité n'y est plus exercée.

Il est superfétatoire de préciser que la partie B n'est pas soumise aux interdictions de l'article 3, l'article 3 ne s'appliquant qu'à la partie A. Par ailleurs, l'indication selon laquelle la partie B correspond à des fonds exploités en carrière et en décharge pour déchets inertes ne revêt aucune valeur normative. La première phrase de l'article sous examen est par conséquent à omettre.

L'article sous examen indique de manière erronée que les fonds de la partie B n'intégreront entièrement la zone protégée d'intérêt national qu'à compter d'une certaine date. En effet, l'article 2 du règlement en projet lui confère d'emblée le statut de zone protégée.

La formulation « Lors de la cessation de l'exploitation de la carrière et au plus tard le 1^{er} janvier 2045 » est source de confusion en ce qu'elle pourrait prêter à croire que le règlement en projet fixe la date maximale de cessation d'exploitation de la carrière au 1^{er} janvier 2045, dépassant ainsi sa base légale habilitante.

Article 6

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 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. Il suggère aux auteurs de reprendre les termes qu'ils emploient à l'article 3, point 10, et au commentaire des articles et de viser les « mesures et activités », si cela correspond à leur intention.

Article 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

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

Intitulé

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

Préambule

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

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 2

À l'alinéa 1^{er}, point 1^o, phrase liminaire, les termes « dite la zone protégée, » sont à supprimer. En effet, il n'y a pas lieu d'introduire une telle définition, celle-ci ne faisant l'objet d'aucune autre occurrence au dispositif du règlement en projet. Par analogie, cette observation vaut également pour l'alinéa 1^{er}, point 2^o, en ce qui concerne les termes « dite la zone de développement, ».

À l'alinéa 1^{er}, points 1^o et 2^o, le Conseil d'État signale que chaque élément d'une énumération commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Cette observation vaut également pour l'article 3.

Article 3

Au point 1^o, 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 4^o, alinéa 2, il y a lieu de renvoyer aux « exceptions visées sous les lettres a) à c) ».

Aux points 5° et 10°, il n'y a pas lieu de faire figurer des parties de phrase en caractères gras.

Au point 14°, l'unité de mesure « hectare » est à écrire en toutes lettres. Cette observation vaut également pour l'article 4.

Article 4

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, il convient de remplacer les termes « sera » et « déterminera » par les termes « est » et « détermine ».

Article 5

À la première phrase, le terme « sujet » est à remplacer par celui de « soumise ».

À la deuxième phrase, il convient de remplacer les termes « intégreront » et « seront » par les termes « intègrent » et « sont » au présent de l'indicatif.

Article 7

Il convient de faire figurer le numéro de l'article en caractères gras, en écrivant « **Art. 7.** ».

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