

**N° 5732<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI**

- 1. modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;**
- 2. abrogeant la loi du 24 février 1928 concernant la protection des oiseaux**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(13.7.2007)

Par dépêche du 15 mai 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles. Le Conseil d'Etat constate que la plupart des erreurs matérielles parsemées dans le texte qui lui a été soumis ont été redressées dans le document parlementaire No 5732.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi fait suite à deux avis motivés que la Commission européenne a adressés au Grand-Duché de Luxembourg respectivement le 12 décembre 2006 et le 21 mars 2007. Le premier avis motivé concerne la transposition incomplète voire incorrecte de certaines dispositions de la directive 79/409/CEE modifiée du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Il s'agit notamment des articles 5, points b, c, d et 9, paragraphes 1er et 2, qui donnent lieu à problèmes. Le deuxième avis motivé a trait à l'insuffisance des mesures prises par le Grand-Duché de Luxembourg pour exécuter un arrêt rendu le 13 février 2003 par la Cour de justice des Communautés européennes qui a condamné notre pays pour mise en œuvre incomplète et incorrecte 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. Sont visés notamment les articles 1er, points d, g, k et 14, paragraphe 2 de la directive précitée.

Le projet de loi sous examen prévoit en outre d'adapter certaines autres dispositions de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui sont directement ou indirectement en relation avec les observations desdits avis motivés. Enfin, il devient nécessaire d'abroger la loi du 24 février 1928 concernant la protection des oiseaux dont la cohérence avec les exigences communautaires précitées n'est plus donnée.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES***Article 1er*

Cet article modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est subdivisé en 11 points.

*Point 1*

Ce point a pour objet de transposer correctement le point d) de l'article 1er de la directive 92/43/CEE, portant sur la notion de „types d'habitats naturels prioritaires“.

Le Conseil d'Etat remarque que les auteurs du projet de loi sous avis se sont trompés de point, puisque la notion de types d'habitats naturels prioritaires est définie au point h), alors que le point g) définit celle d'„habitats naturels“. Il ne suffit pas de prévoir dans le texte sous avis de „remplacer“ „par la suite de la loi chaque fois les termes „habitats naturels“ par „types d'habitats naturels““. Il faudrait préciser explicitement les différents endroits où la notion en cause est à remplacer, si ce remplacement était réellement indiqué, ce qui n'est visiblement pas le cas. En effet, et le terme „types d'habitats naturels“ et le terme „habitats naturels“ sont chacun utilisés à juste titre dans le dispositif de la loi modifiée du 19 janvier 2004, hormis au point h).

Le Conseil d'Etat propose de donner à ce point le libellé suivant:

„A l'article 3, le point h) est remplacé par la formulation suivante: „types d'habitats naturels prioritaires: les types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. Ces types d'habitats naturels prioritaires sont indiqués par un astérisque (\*) à l'annexe 1 de la présente loi;““

#### *Point 2*

Ce point introduit la définition du terme „espèces d'intérêt communautaire“ dans le dispositif de la loi à modifier, en vue d'une transposition correcte du point g) de l'article 1er de la directive 92/43/CEE.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer dans la première phrase la référence à la directive 92/43/CEE par une référence au Traité instituant la Communauté européenne.

Etant donné que les annexes doivent faire l'objet d'une modification formelle, il y a lieu de supprimer les termes „ou sont susceptibles de figurer“.

#### *Point 3*

Ce point complète le point m) de l'article 3 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 par le deuxième alinéa du point k) de l'article 1er de la directive 92/43/CEE et n'appelle pas d'observation.

#### *Point 4*

Ce point remplace l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, portant sur l'évaluation des incidences sur l'environnement de plans, projets, aménagements et ouvrages. Il apporte certaines précisions au texte, notamment en tenant compte de l'effet conjugué possible de projets ou de plans, conformément à l'article 6, paragraphe 3 de la directive 92/43/CEE.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le cinquième alinéa par le texte suivant:

„Ne sont autorisés que les projets, plans, aménagements et ouvrages qui ne portent pas atteinte à la conservation de la zone concernée.“

En ce qui concerne le sixième alinéa, les dérogations au refus de plans, projets, aménagements ou ouvrages vont au-delà de ce que prévoit le paragraphe 4 de l'article 6 de la directive 92/43/CEE.

En effet, tout motif d'intérêt général n'est pas assimilable à des raisons impératives d'intérêt public majeur. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat insiste à respecter le libellé de la directive 92/43/CEE et suggère de remplacer la première phrase du sixième alinéa et de corriger la deuxième phrase dudit alinéa. Le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

„Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur la zone protégée et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, constatées par le Gouvernement en conseil, le ministre impose au demandeur d'autorisation des mesures compensatoires. Les mesures compensatoires relatives à la réalisation de plans et projets, portant atteinte à la conservation de zones Natura 2000, doivent contribuer à assurer la cohérence globale du réseau Natura 2000, tel que défini à l'article 34 de la présente loi et doivent être communiquées par le ministre à la Commission européenne.“

#### *Point 5*

Ce point tient compte de la transposition incomplète et incorrecte de l'article 5, points b) et c) de la directive 79/409/CEE qui prévoit des interdictions entrant dans le régime général de protection de

toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres. La loi modifiée du 19 janvier 2004 différencie entre animaux intégralement et partiellement protégés. Le règlement grand-ducal du 8 avril 1986 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage considère tous les oiseaux vivant à l'état sauvage en Europe comme animaux protégés intégralement, à l'exception du pigeon domestique retourné à l'état sauvage, de l'étourneau (exception levée par la modification prévue du règlement grand-ducal) et des oiseaux classés comme gibier en vertu du règlement grand-ducal du 8 avril 2000 concernant les espèces de la faune sauvage classées gibier, à savoir le canard colvert, le pigeon ramier, le faisan, la perdrix grise, la bécasse, la corneille noire, le geai ordinaire et la pie commune.

Contrairement à ce que prévoit la directive, les oiseaux-gibiers ne bénéficieront donc pas des mesures de protection prévues à l'article 20 tel que les auteurs entendent le modifier par le projet de loi sous avis.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat insiste d'étendre les mesures de protection à tous les oiseaux tombant sous le champ d'application de la directive 79/409/CEE, et propose de modifier l'article 20 comme suit:

**„Art. 20.** Les animaux intégralement protégés ne peuvent être inquiétés, tués, chassés, capturés, détenus ou naturalisés et ceci quel que soit le stade de leur développement. Sont interdits la destruction intentionnelle, le ramassage dans la nature et la détention des œufs, mêmes vides, la détérioration ou la destruction intentionnelles des nids, des sites de reproduction ou des aires de repos et d'hibernation des animaux intégralement protégés et des oiseaux partiellement protégés.

Les animaux intégralement protégés, à tous les stades de vie, ne peuvent être détenus, acquis, transportés, importés, exportés, échangés et offerts aux fins de vente ou d'échange ni vivants, ni morts, ni dépecés.

Les dispositions de cet article s'appliquent également aux spécimens des espèces animales figurant à l'annexe 6.“

#### *Point 6*

Ce point introduit littéralement le paragraphe 2 de l'article 14 de la directive 92/43/CEE à l'article 22 de la loi modifiée du 19 janvier 2004.

Cette reproduction littérale du texte communautaire donne toutefois lieu à critique étant donné que, d'une part, le terme „notamment“ risque de donner lieu à arbitraire et que, d'autre part, nombre de mesures évoquées relèvent du pouvoir réglementaire qui appartient, de par l'article 36 de la Constitution, au Grand-Duc. La réglementation de la mise sur le marché prévue au sixième tiret du texte proposé relève même du domaine réservé à la loi comme constituant une restriction de la liberté de commerce, tombant partant sous l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors marquer son accord, sous peine d'opposition formelle, avec le libellé tel que proposé. Celui-ci doit en effet être reformulé en distinguant les hypothèses qui constituent des mesures individuelles et celles qui sont des mesures réglementaires.

Il est d'ailleurs à relever que la Commission européenne ne semble pas se contenter en l'occurrence dans ce contexte d'une transcription littérale du texte de la directive, étant donné que dans son avis motivé du 27 mars 2007 elle constate que le Grand-Duché de Luxembourg n'aurait toujours pas pris toutes les „mesures“ pour assurer une mise en œuvre complète et correcte de l'article 14, paragraphe 2 de la directive précitée.

#### *Point 7*

Ce point abroge à l'endroit de l'article 28 la disposition qui prévoit qu'un règlement grand-ducal peut réglementer la recherche et l'approche d'animaux sauvages pour les prises de vue ou de son, ainsi que d'autres perturbations d'espèces protégées, et qui enfreint la transposition correcte de l'article 5, point d) de la directive 79/409/CEE.

Il n'appelle pas d'observation du Conseil d'Etat.

#### *Point 8*

Ce point vise à transposer correctement l'article 9, paragraphe 1er de la directive 79/409/CEE, notamment en élargissant le champ d'application explicitement à toutes les espèces d'oiseaux sauvages d'Europe et en adaptant les conditions de dérogation.

Dans le réagencement des paragraphes qui sont des points, les auteurs du projet de loi se sont quelque peu égarés: si le point a) est supprimé, que le point b) devient a), que le point c) devient b), et que le point e) devient d), qu'en sera-t-il de l'ancien point d) et du nouveau point c)?

Comme la transposition correcte de la directive 79/409/CEE exige que la dérogation prévue à l'endroit de l'ancien point c) n'est pas applicable dans le régime de protection générale des oiseaux sauvages, celle-ci ne peut donc pas être introduite dans l'ancien point e) devenu d) selon les auteurs et proposé c) selon le Conseil d'Etat, qui propose de reformuler le point 8 comme suit:

„8. L'article 33 de la loi est modifié et libellé comme suit:

**„Art. 33.** Le ministre peut accorder des dérogations aux articles 16 à 23 dans un but scientifique ou d'intérêt général. En ce qui concerne les espèces des annexes 6 et 7, ainsi que toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen, ces dérogations ne peuvent être accordées qu'à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle:

- a) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux;
- b) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;
- c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe 6.

En ce qui concerne les espèces des annexes 6 et 7, ces dérogations peuvent être accordées également:

- a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;
- b) pour d'autres formes de propriété que celles énoncées au point a) de l'alinéa précédent;
- c) pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.“ “

#### *Point 9*

Ce point devra assurer la transposition correcte de l'article 9, paragraphe 2 de la directive 79/409/CEE, qu'il reprend littéralement sous forme d'un article 33*bis*.

Le Conseil d'Etat ne peut donner son aval en l'espèce à ce procédé qui appelle en effet un certain nombre de questions. Ainsi, s'il appartient au ministre d'accorder en vertu de l'article 33 les dérogations, quelle est la portée du 4e tiret du texte sous examen? Quelle est l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies et à décider des suites? Les dérogations envisagées, sont-elles d'ordre général ou particulier? De quelle nature sont les contrôles qu'il s'agit d'opérer?

A défaut de réponse à ces questions de fond, le Conseil d'Etat se voit dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel au texte proposé.

#### *Point 10*

Par ce point, les auteurs entendent transposer en droit national le paragraphe 4 de l'article 4 de la directive 92/43/CEE. A cette fin, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„Une fois qu'un site d'importance communautaire a été retenu sur la liste nationale reprise à l'annexe 5 et figurant à la carte 2 en vertu de la procédure communautaire prévue à l'article 4 de la directive Habitats, un règlement grand-ducal désigne, dans un délai maximal de six ans, ce site comme zone spéciale de conservation. Sont considérés prioritaires en vue de leur désignation, les sites d'une importance particulière pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe 1 ou d'une espèce de l'annexe 2, les sites d'importance pour la cohérence de Natura 2000, ainsi les sites menacés de dégradation ou de destruction.“

*Point 11*

Ce point supprime l'article 36 de la loi qui n'est pas conforme à la directive 92/43/CEE en ouvrant la possibilité de déclassement d'une zone spéciale de conservation.

*Article 2*

L'abrogation de la loi du 24 février 1928 concernant la protection des oiseaux est motivée par son incohérence avec la loi modifiée du 19 janvier 2004 et sa non-conformité à la directive 79/409/CEE, notamment en soustrayant certaines espèces d'oiseaux aux mesures de protection prévues.

Cette abrogation trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juillet 2007.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Pierre MORES

