

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les installations, travaux et activités interdites ou soumises à autorisation dans la zone de protection sanitaire II du barrage d'Esch-sur-Sûre.

Avis du Conseil d'Etat

(30 novembre 2010)

Par dépêche du 9 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal déterminant les installations, travaux et activités interdits ou soumis à autorisation dans la zone de protection sanitaire II du barrage d'Esch-sur-Sûre, élaboré par le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Au texte du projet de règlement proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat respectivement les 30 juillet et 5 août 2010. Par dépêche du 12 novembre 2010, le Conseil d'Etat a encore eu communication des avis de la Chambre d'agriculture, du Comité du Parc Naturel de la Haute-Sûre et du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre, ainsi que de l'avis commun des communes de Boulaide, d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid, du Lac de la Haute-Sûre, de Neunhausen, de Rambrouch et de Winseler.

Considérations générales

La base légale à laquelle se réfèrent les auteurs est la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, qui subdivise la zone de protection sanitaire autour du barrage en deux parties.

Selon l'article 3, sont interdits dans la zone I:

- la construction de maisons d'habitation, de maisons de weekend, de garages, d'étables, de granges, de silos, d'ateliers, d'établissements industriels et commerciaux;
- l'aménagement de forages, de fosses, de carrières;
- le déversement et le traitement d'eaux résiduaires et le dépôt d'ordures;
- la pêche, la natation, les sports nautiques, l'emploi d'embarcations de toute espèce;
- le campement;
- toute installation ou activité généralement quelconque de nature à souiller ou à perturber les eaux du lac.

Selon l'article 4, sur lequel se basent les auteurs du projet de règlement grand-ducal pour réglementer la zone II, « un règlement d'administration publique déterminera les installations, travaux et activités

qui y sont interdits ou qui, sans préjudice des formalités requises par d'autres dispositions légales et réglementaires, sont soumis à l'autorisation préalable du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau ».

La loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau a, dans son article 72, paragraphe 2, maintenu en vigueur, jusqu'au 22 décembre 2015, la loi précitée du 27 mai 1961.

Le projet de règlement grand-ducal est censé prendre la relève des règlements grand-ducaux antérieurs en la matière, du 12 novembre 1971 relatif à l'utilisation du plan d'eau du lac de barrage d'Esch-sur-Sûre et du 14 décembre 2000 tendant à assurer la protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, tels qu'ils ont été modifiés, qui sont abrogés par l'article 25 du projet sous examen.

La Chambre de commerce regrette que la carte géographique n'ait pas été jointe au texte et reproduit la carte géographique qui délimite la zone de protection telle que retenue dans la loi précitée du 27 mai 1961.

Le Conseil d'Etat avait relevé dans son avis du 24 mai 1960 concernant les mesures de protection sanitaires du barrage d'Esch-sur-Sûre qu'« il ne semble d'ailleurs nullement exagéré d'interdire les activités économiques, sportives et autres, énumérées dans l'article 3 du projet, sur une partie de deux kilomètres, étant donné que l'étendue totale du lac sera de seize kilomètres » (doc. parl. n° 782').

Le Conseil d'Etat avait à l'époque même posé la question « s'il ne serait pas plus logique de créer une situation nette en disant dans la loi que les interdictions de l'article 3 sont également applicables dans la deuxième partie de la zone de protection sanitaire, mais qu'un règlement d'administration publique déterminera les installations, travaux et activités qui pourront être autorisés par le ministre de la Santé publique ».

L'affirmation des auteurs du texte sous avis de tenir compte « des possibilités du syndicat « Naturpark Oewersauer » », et de relever les objectifs de ce dernier à la « sauvegarde de la pureté des eaux », ainsi que la responsabilité des communes en matière de sécurité et de salubrité publiques, pourrait être interprétée comme un transfert de compétences. Le Conseil d'Etat donne à considérer que, dans le domaine sous avis, seul la clarté des textes et le strict respect des dispositions en vigueur met à l'abri d'interprétations aléatoires. Il sera impératif de veiller à une définition nette des termes, quitte à viser, comme l'expriment les auteurs du texte sous avis, « une cohabitation harmonieuse » entre les différentes activités autour du lac de la Haute-Sûre.

Conscient des conflits d'intérêts qui seront engendrés par le souci de protéger au maximum les eaux du lac, et de permettre aux activités économiques, sportives et touristiques de s'épanouir, le Conseil d'Etat réitère le souci de son avis antérieur.

Le texte reprend avec des modifications plus ou moins substantielles les dispositions des règlements antérieurs, introduisant toutefois un nouvel article 10 qui permet « d'enlever du lac des bateaux sans autorisation ou dont l'autorisation est expirée » et introduit une procédure analogue aux

dispositions légales s'appliquant aux véhicules routiers délaissés sur la voie publique.

Le Conseil d'Etat note que par la voie du règlement grand-ducal en projet et la base légale fournie par l'article 4 de la loi de 1961, les auteurs introduisent une extension quasi intégrale à la zone II des interdictions légales valant pour la zone I. La seule différence qui subsiste concerne l'autorisation dans la zone II de la pêche, de la natation et des sports nautiques. Dans la mesure où une extension de la zone I s'avère indiquée, elle ne pourra se faire que par la voie légale, ce qui de toute évidence n'est pas souhaité. En effet, en présence des dispositions visées qui touchent à la matière pénale qui est d'interprétation stricte, une interprétation extensive de l'article 4 n'est pas compatible avec les exigences de l'article 14 de la Constitution. La démarche des auteurs du règlement grand-ducal sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, l'article 10 du règlement grand-ducal en projet reprend les dispositions de l'article 17, paragraphe 8 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques en vue de les appliquer à une sorte de mise en fourrière, voire de saisie des embarcations trouvées sans autorisation dans la zone II. La procédure envisagée peut conduire à une dépossesion des propriétaires des embarcations mises en dépôt. Or, il s'agit là d'une matière réservée à la loi. Dans ces conditions, la mise en œuvre de l'article 10 du règlement grand-ducal en projet risque également de se heurter à l'article 95 de la Constitution.

Enfin, les remarques du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre mettent en exergue l'interdépendance du périmètre des installations et activités susceptibles de rester autorisées autour du lac du barrage et l'adéquation nécessaire des infrastructures publiques requises à ces fins. Se pose dès lors la question de savoir si le règlement grand-ducal en projet saura apporter une réponse satisfaisante à l'ensemble des questions soulevées sous cet angle de vue.

Pour les raisons ci-avant développées, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de reprendre le dossier sur le métier en vue de compléter la loi de 1961 par les dispositions légales pertinentes pouvant servir de base légale au règlement grand-ducal à prendre pour réglementer la protection de la zone II du barrage. Le Conseil d'Etat ne s'opposerait par contre pas à une nouvelle réglementation de cette zone qui tiendra compte du cadre légal tracé par l'article 4 de la loi de 1961.

Une alternative pourrait consister à faire réglementer la matière des embarcations délaissées par la voie d'un règlement de police pris sur base de la loi communale. Toutefois, il reste dans ce contexte que la commune ne pourra pas disposer de la propriété d'autrui en aliénant les embarcations enlevées des eaux ou des alentours du lac.

C'est dès lors sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'Etat est d'accord pour examiner à titre subsidiaire les dispositions du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Observation préliminaire

Le Conseil d'Etat estime qu'au regard d'un texte de tout au plus 26 articles une subdivision du dispositif regroupant les articles n'est pas forcément requise. Si les auteurs entendaient néanmoins maintenir la subdivision prévue, il faudrait remplacer les titres par des chapitres.

Préambule

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles doit être remplacé par le texte suivant:

« Vu les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de Chambre d'agriculture; ».

Vu les dispositions pénales prévues à l'article 24 (21 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu d'ajouter le ministre de la Justice parmi les ministres proposant.

Article 1^{er}

Eu égard à sa proposition de suppression de l'article 2, le Conseil d'Etat propose de subdiviser l'article 1^{er} en deux paragraphes dont le deuxième traitera des définitions et dont le premier aura avantage à être libellé comme suit:

« (1) Le présent règlement grand-ducal s'applique à la partie II de la zone de protection sanitaire prévue à l'article 2 de la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre. »

Le Conseil d'Etat propose la suppression de la définition sous le point 3, alors que le champ d'application du règlement grand-ducal en projet se limite à la zone de protection sanitaire II et qu'il n'est dès lors pas susceptible d'intervenir dans le régime légal applicable à la zone I.

Il propose de même la suppression du point 4, alors que le dispositif ne mentionne nulle part l'unité de logement.

Article 2

L'article 2 se présente comme une sorte d'énoncé sommaire des installations, travaux et activités interdits ou soumis à autorisation aux termes des articles 3, 4, 5 et 6. Or, la formulation générale et vague des installations et activités susceptibles d'être interdites du seul chef de « représenter un risque d'altération de la qualité des eaux du lac du barrage » manque de la précision requise pour pouvoir servir d'incrimination au non-respect des interdictions en question. En tout état de cause, les interdictions ainsi que le non-respect des conditions inhérentes aux autorisations prévues par le règlement grand-ducal en projet sont pénalement sanctionnés par l'article 6 de la loi précitée du 27 mai 1961. Si une des infractions visées a entraîné la pollution de l'eau et causé une altération de la santé d'une personne, des peines plus fortes s'appliquent en vertu de l'article 7 de la loi de 1961.

Le Conseil d'Etat propose par voie de conséquence de faire abstraction de l'article sous examen et de prévoir un relevé d'interdictions et d'autorisations suffisamment précis et exhaustif pour rencontrer le souci sous-jacent à l'article 2.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat fait siennes les remarques de plusieurs des instances consultées qui reprochent au texte le manque de précision d'un certain nombre de notions employées, susceptible de générer un important contentieux en cas de divergences d'interprétation des termes par les autorités publiques et les administrés dont l'activité ou les projets d'installations sont susceptibles d'être affectés par les interdictions et autorisations envisagées par le texte sous examen.

Quant à l'étendue des interdictions, il rappelle sa réticence pour suivre les auteurs dans leur démarche fondée sur un relevé d'interdictions similaires à celles retenues à l'article 3 de la loi de 1961 pour la zone de protection sanitaire I, tout en considérant les différentes interdictions comme résultant d'un choix politique pour lequel a opté le Gouvernement.

Enfin, il estime que l'interdiction prévue au point e) relatif aux campements est suffisamment couverte par l'article 9 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'intérêt évoqué en relation avec l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat) de préciser davantage la portée des notions utilisées vaut également en relation avec l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que les exigences de la législation relative à l'eau et de celle relative à l'aménagement communal devraient suffire pour assurer un développement des agglomérations situées autour du lac du barrage en harmonie avec le souci de protéger les eaux du lac, surtout que les décisions des autorités communales pouvant intervenir en la matière seront tributaires du pouvoir d'approbation du ministre de l'Intérieur. Tant dans l'intérêt du respect de la hiérarchie des normes que dans celui de la simplification administrative, il faut éviter des procédures d'autorisations administratives doubles dont les unes résultent de la loi et d'autres de règlements grand-ducaux. Le taillis juridique qui risque d'en être la conséquence conduira à la désorientation des autorités communales et des particuliers, source de malentendus sur l'application correcte des normes à respecter.

Dans la mesure où l'interdiction afférente est prévue à l'article 3 sous c), et qu'en vertu de l'article 67 de la loi communale les bourgmestres sont de toute façon compétents pour exécuter les lois et règlements de police, la deuxième phrase de l'alinéa 2 est superfétatoire et est dès lors à supprimer.

Le renvoi à l'article 3 figurant à l'alinéa 3 doit, le cas échéant, être adapté.

Article 5

Sans d'observation.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Comme relevé dans certaines des prises de position des instances consultées, les notions utilisées, et en particulier celles à connotation topographique, méritent d'être précisées. En outre y aurait-il lieu de distinguer entre les zones constructibles et les zones vertes pour appliquer les interdictions prévues.

Le Conseil d'Etat se demande encore s'il n'y aurait pas lieu de prévoir formellement une exception pour les hydrocarbures présents dans les réservoirs d'alimentation des véhicules motorisés ainsi que pour leur transport en jerricans en vue de servir de carburant pour des tondeuses à gazon ou d'autres outils à moteur utilisés dans l'artisanat et les ménages, à l'instar de ce que prévoit le dernier alinéa pour compte des exploitations agricoles.

Sur le plan légistique, l'alinéa 2 semble se rattacher au point k) et devrait dès lors être intégré dans le texte figurant sous ce point, à moins d'écrire: « L'interdiction sous k) ne s'applique pas ... ».

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande en quoi la vente ambulante par porteur ou dans des véhicules peut affecter les eaux du lac. Il aurait éventuellement compris la méfiance affichée par les auteurs du projet de règlement, si ceux-ci avaient visé la vente ambulante à partir d'embarcations évoluant sur le plan d'eau. En tout état de cause, il estime que ne devraient être soumises à autorisation que les ventes relevant du point b) qui se situent hors des agglomérations à une distance déterminée du lac.

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à adapter le renvoi à l'article 12, et à supprimer *in fine* les termes « ci-après », cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où le règlement grand-ducal en projet ne concerne que la zone de protection sanitaire II, la première phrase n'a pas sa place dans l'article sous examen et sera dès lors à supprimer.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat rappelle son observation générale au sujet de la subdivision en titres du projet de texte sous avis. En tout état de cause, le terme « ci-dessous » est à omettre.

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

Au regard des développements afférents dans le cadre des considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat demande avec

insistance que le dispositif de l'article sous examen se limite aux alinéas 1^{er} et 2. Il propose en outre d'y réserver le libellé suivant:

« **Art. 9.** La mise à l'eau et le dépôt en dehors d'un immeuble bâti dans une bande de terrain d'une largeur de cent mètres à mesurer à partir du bord du lac à la cote N.N. + 321 des bateaux et engins visés à l'article 8 sont interdits à moins d'une autorisation du ministre.

L'autorisation qui est établie au nom du propriétaire est valable pour un an. Elle peut être renouvelée. »

Articles 11 et 12 (10 et 11 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf l'intérêt de réserver les suites utiles aux remarques du Comité du Parc de la Haute-Sûre demandant une concertation entre l'Administration de l'Etat et les instances locales pour déterminer les endroits permettant la mise à l'eau des embarcations autorisées à évoluer sur le lac et les conditions d'aménagement de ces points.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Les autorisations spéciales visées ne sont pas délivrées à titre individuel aux agents de l'Administration appelés à utiliser les embarcations à moteur en question. Aussi convient-il d'écrire à l'alinéa 1^{er} comme suit:

« Par dérogation aux articles 7 et 8, les autorités publiques compétentes pour la surveillance, la sécurité et l'exploitation du lac peuvent être autorisées par le ministre à utiliser des embarcations à moteur à combustion. »

L'extension de la validité de ces autorisations à la zone I n'est pas de mise en présence de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi modifiée du 27 mai 1961.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Tout en rappelant son observation relative à l'utilité éventuelle de changer la numérotation de l'article auquel il est renvoyé, le Conseil d'Etat n'a pas d'autres observations à formuler au sujet de l'article sous examen, sauf l'obligation d'omettre à l'alinéa 2 les mots « dans la zone II ».

Articles 15 et 16 (14 selon le Conseil d'Etat)

La compétence du ministre d'autoriser des régates, fêtes et concours nautiques comporte implicitement sa prérogative de refuser l'autorisation sollicitée et de soumettre à conditions l'autorisation délivrée. Il suffit dès lors de se limiter à ce principe et de remplacer les articles 15 et 16 du projet par le texte suivant:

« **Art. 14.** L'organisation de régates, de fêtes et de concours nautiques est soumise à autorisation du ministre. »

Articles 17 à 19 (15 à 17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'adjectif « préalable » figurant à l'alinéa 3 de l'article 17 et à l'alinéa 2 de l'article 18, alors qu'il va de soi que la délivrance de l'autorisation doit précéder l'activité qui y est soumise. Admettre le contraire reviendrait en effet à laisser se dérouler une

activité légalement soumise à autorisation sans que celle-ci soit couverte par l'autorisation requise au moment de son déroulement.

A l'article 19 (17 selon le Conseil d'Etat), il y aura avantage à écrire:

« **Art. 17.** Le ministre décide de la délimitation des endroits prévus aux articles 15 et 16 après avoir demandé les avis des membres du Gouvernement ayant respectivement les Travaux publics, la Santé et le Tourisme dans leurs attributions. »

Articles 20 et 21 (18 et 19 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 1^{er} de l'article 20, (18 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de supprimer les mots « de la partie II de la zone protection sanitaire ».

L'article 21 (19 selon le Conseil d'Etat) aura avantage à se lire comme suit:

« **Art. 19.** L'organisation de concours de pêche est limitée aux lacs de Bavigne et du Pont Misère, et soumise à l'autorisation du ministre. »

Il conviendra en plus de délimiter les deux bras du lac du barrage en direction de Bavigne et du Pont Misère.

Article 22 (20 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs prévoient d'organiser les procédures de délivrance des autorisations prévues par le règlement en projet selon les modalités prévues par l'article 24 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Le Conseil d'Etat se demande si le formalisme prévu par les dispositions légales en cause a sa place dans le cadre de la mise en oeuvre du projet de règlement pour l'ensemble des autorisations prévues. S'il conçoit l'intérêt de cette approche pour les autorisations auxquelles sont sujets les installations et travaux énumérés à l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat), il n'est pas convaincu de l'opportunité d'appliquer les formalités en question par exemple aux autorisations dont question aux articles 10, 13 ou 21 (9, 12 et 19 selon le Conseil d'Etat).

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« Les conditions dont peuvent être assorties les autorisations ont pour objet d'éviter que les installations, travaux et activités sujets à autorisation ne puissent nuire à la qualité des eaux du lac. L'autorisation peut fixer un délai pour en assurer la mise en oeuvre. »

La caducité automatique d'autorisations délivrées sans durée de validité est difficile à contrôler. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat préférerait donner au dernier alinéa le libellé suivant:

« Le ministre peut retirer l'autorisation, si le titulaire n'en a pas fait usage dans les deux ans après sa délivrance ou si les conditions dont elle est assortie n'ont pas été mises en oeuvre dans le délai prévu. »

Article 23 (21 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 24

Au regard de la redondance des dispositions prévues par rapport à celles du Code d'instruction criminelle, il y a lieu à suppression de cet article.

Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 26 (23 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à son observation afférente relative au préambule, le Conseil d'Etat propose d'ajouter le ministre de la Justice parmi les membres du Gouvernement chargés de l'exécution du règlement en projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder