

Projet de règlement grand-ducal
déclarant obligatoire le plan de gestion de district
hydrographique.

Avis du Conseil d'Etat

(17 décembre 2010)

Par dépêche du 18 novembre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal cité en vedette qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi qu'un dossier qualifié de plan de gestion de district hydrographique et composé de cinq annexes ainsi que d'un document intitulé « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau; plan de gestion pour le Grand-Duché de Luxembourg; rapport final, décembre 2009 ».

Au moment de l'adoption du présent avis, aucune des prises de position des chambres professionnelles consultées selon la lettre de saisine précitée n'était déjà parvenue au Conseil d'Etat.

*

En vertu de l'article 52, formant à lui seul le chapitre 7 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, l'Administration de la gestion de l'eau est tenue d'établir pour chacune des deux parties hydrographiques du pays un plan de gestion de district hydrographique.

Le paragraphe 2 dudit article renvoie à l'Annexe III de la loi qui énumère sous le point A les éléments sur lesquels lesdits plans doivent porter, et, sous le point B, les errements selon lesquels les plans devront être mis à jour.

Les projets des plans de gestion sont censés être soumis à l'avis du comité de la gestion de l'eau mis en place par un règlement grand-ducal du 6 avril 2009 et faire l'objet d'une consultation du public suivant la procédure arrêtée à l'article 56 de la loi de 2008. Par ailleurs, une concertation avec les autorités des pays voisins est prévue pour assurer l'intégration des plans nationaux dans les plans de gestion internationaux (cf. paragraphes 3 et 4 de l'article 52).

Enfin, le paragraphe 6 de l'article 52 retient que les plans de gestion de district hydrographique sont publiés et déclarés obligatoires par la voie

d'un règlement grand-ducal. Le délai pour ce faire avait été fixé au 22 décembre 2009. Ainsi, la procédure d'adoption des plans accusait déjà un retard de onze mois par rapport aux exigences légales au moment de la saisine du Conseil d'Etat, le 18 novembre 2010. En outre, les réexamens et mises à jour des plans ont lieu pour la première fois le 22 décembre 2015 et ensuite tous les six ans.

Une première question est celle de savoir dans quelle mesure la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est applicable au(x) plan(s) que le projet de règlement sous examen est censé déclarer obligatoire(s). Le Conseil d'Etat doit une fois de plus faire part de ses regrets en constatant que le Gouvernement n'a toujours pas suivi sa recommandation de déterminer par voie de règlement grand-ducal les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Pareil règlement pourrait en effet cerner l'éventail des plans et programmes à prendre en compte et faciliter ainsi la réponse des autorités concernées à la question de savoir dans quelle mesure la loi précitée du 22 mai 2008 doit trouver application dans le contexte spécifique d'un plan ou programme déterminé. En tout état de cause, il échet de s'assurer dans le cas d'espèce que les exigences légales afférentes ont été respectées.

Selon l'article 18 de la loi du 19 décembre 2008, le territoire national comporte deux bassins hydrographiques qui donnent lieu aux deux districts identifiés à son paragraphe 2 et délimités selon les cartes publiées en annexe I de la loi. Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à deux plans de gestion séparés pour le bassin de la Chiers, d'une part, et pour celui de la Moselle, d'autre part. Dans la mesure où les auteurs ont opté pour un plan de gestion unique, il aurait au moins fallu distinguer de façon beaucoup plus nette, d'un côté, les éléments communs aux deux plans de gestion et d'un autre côté, ceux concernant respectivement le bassin de la Chiers et celui de la Moselle. Même si le Conseil d'Etat croit déceler une certaine identification des éléments attribuables à l'un ou à l'autre bassin dans la partie rédigée et les graphiques du rapport final, la structure de ce dernier, à en juger par la table des matières, ne reflète que de façon très fragmentaire l'exigence formelle de la loi de 2008.

Le Conseil d'Etat estime encore que la structure du plan de gestion aurait dû suivre celle du point A de l'Annexe III de la loi. Cette approche aurait permis de vérifier si les plans de gestion des deux districts répondent effectivement en tous points aux exigences de ladite Annexe.

Quant à la procédure appliquée, le Conseil d'Etat doit avouer la même perplexité. Il note que le préambule comporte deux visas, le premier se référant à des formalités qui auraient été observées lors de la procédure de consultation du public prescrite par l'article 52 et mises en œuvre selon les errements de l'article 56 de la loi de 2008. Le visa relatif aux prises de position des communes émises en cours de procédure d'élaboration du plan suggère le respect de l'article 57. Or, le dossier soumis au Conseil d'Etat ne comportait nulle trace relative à l'avis du comité de la gestion de l'eau,

relative à l'exécution effective des exigences légales précitées ou encore relative aux observations formulées par les autorités locales ou les particuliers, recueillies en cours de procédure.

Les mêmes interrogations planent sur la concertation qui, aux termes de l'article 52, paragraphe 4 de la loi de 2008, doit être organisée avec les autorités des autres pays concernés par les bassins hydrographiques internationaux dont font partie les deux bassins luxembourgeois.

Une dernière critique concerne la forme du dossier soumis au Conseil d'Etat qui s'était attendu à deux, voire, le cas échéant, à un seul dossier comportant comme élément principal un ou deux plans de gestion des districts hydrographiques identifiés par la loi précitée, avec en annexe les annexes utiles, pour lesquelles il aurait dû être précisé si elles sont jointes pour faire partie intégrante du ou des plans de gestion ou si elles figurent seulement dans le dossier à titre d'information pour documenter l'une ou l'autre étape d'élaboration du ou des plans. Dans la mesure où l'analyse économique figurant à l'annexe V du dossier joint au projet de règlement grand-ducal serait censée faire partie intégrante du plan de gestion, se pose le problème de la langue allemande utilisée pour sa rédaction; le Conseil d'Etat rappelle en effet que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues prescrit l'usage exclusif du français pour la rédaction des lois et règlements d'exécution. Par ailleurs, il doit constater qu'aucun des documents joints au projet de règlement grand-ducal soumis à son avis n'est identifié comme plan de gestion. A ce sujet, et abstraction faite du parallélisme défaillant entre le canevas indiqué à l'annexe III de la loi et la table des matières du rapport final, il aurait été de mise d'expliquer au moins si le rapport final est censé être le plan de gestion à déclarer obligatoire par le règlement en projet. En l'état du dossier lui soumis, le Conseil d'Etat constate que le ou les plans de gestion n'étaient pas joints à la documentation.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat demande au Gouvernement de remettre sur le métier le dossier sous avis en vue de tenir compte des observations qui précèdent et de veiller à répondre de façon formelle et explicite aux exigences de fond et de procédure prévues par la loi pour la mise au point des plans de gestion de district hydrographique.

Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat procède à l'examen du projet de règlement grand-ducal soumis à son avis.

*

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'Etat réitère sa préférence de voir établir un plan de gestion séparé pour chacun des deux districts hydrographiques identifiés à l'échelon national.

Dans la mesure où il ne serait pas suivi sur ce point, il estime que le plan de gestion à déclarer obligatoire devrait être « le plan de gestion des districts hydrographiques de la Moselle et de la Chiers ».

Si la solution subsidiaire était adoptée, il faudrait en tenir compte dans le libellé de l'intitulé.

Préambule

Les termes « par la grâce de Dieu » sont à omettre à l'endroit de la formule de suscription.

Alors que les plans de gestion de district hydrographique sont visés par la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il faudra, hormis l'obligation d'honorer dans le cas d'espèce les exigences légales en question, faire mention au préambule de la loi précitée comme base légale.

Quant au visa tenant compte du paragraphe 3 de l'article 52 de la loi précitée du 19 décembre 2008, tant l'avis du comité de gestion de l'eau que la consultation du public selon les dispositions de l'article 56 de la loi s'avèrent des conditions procédurales obligatoires qui doivent dès lors apparaître comme telles dans le préambule.

Il échet par conséquent de remplacer le deuxième visa par le texte suivant:

« Vu l'avis du comité de gestion de l'eau;

Vu la procédure de consultation du public prévue par l'article 56 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau; ».

Le troisième visa a trait à la consultation des communes conformément à l'article 57 de la loi du 19 décembre 2008. Tout en admettant que l'ensemble des communes ont émis leur avis qui est obligatoire selon la lecture que le Conseil d'Etat fait de l'article 57 précité, il y a lieu de rédiger comme suit le visa sous examen:

« Vu les avis des conseils communaux des communes (suit l'énumération des communes qui se sont prononcées) émis dans le cadre de la consultation prévue à l'article 57 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau; ».

A moins de reconnaître aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen des qualités de voyance, ce dont le Conseil d'Etat se permet de douter, le quatrième visa doit, selon l'état effectif des prises de position afférentes, se référer soit aux avis émis par les chambres

professionnelles, soit viser les demandes d'avis adressées aux chambres professionnelles qui ne se seront pas prononcées au moment de l'adoption formelle du règlement grand-ducal. Le visa en question devra être adapté en conséquence.

Article 1^{er}

L'observation faite à l'endroit de l'intitulé vaut également pour le libellé de l'article 1^{er} en ce qui concerne l'élaboration de plans de gestion séparés pour les deux districts hydrographiques, sinon l'élaboration d'un plan de gestion unique pour les deux districts.

Le renvoi à la décision du Gouvernement en conseil du 23 juillet 2010 est superfétatoire au regard de l'évocation de cette délibération au préambule.

Dans ces conditions et tout en admettant que les auteurs préfèrent ne pas changer leur approche en remplaçant le plan de gestion unique pour les deux districts hydrographiques par deux plans distincts, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit l'article 1^{er}:

« **Art. 1^{er}.** Est déclaré obligatoire le plan de gestion des districts hydrographiques de la Moselle et de la Chiers qui fait partie intégrante du présent règlement grand-ducal. »

Article 2

Sans observation.

Annexe

Il échet de publier en annexe du règlement grand-ducal en projet le plan de gestion en question avec les annexes qui sont censées en faire partie intégrante, tout en veillant à la publication d'un document dont l'intitulé reflète l'objet du plan à déclarer obligatoire, et dont le contenu répond en tous points aux exigences du point A de l'Annexe III de la loi précitée du 19 décembre 2008.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 décembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder