CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 52.053

Projet de règlement grand-ducal

portant création des zones de protection autour des captages d'eau souterraine Siwebueren et Katzebuer-Millebaach situées sur les territoires des communes de Kopstal, Luxembourg, Strassen et Walferdange

---

Avis complémentaire du Conseil d'État

(26 mars 2019)

Par dépêche du 15 février 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a, à la demande du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis, intégrant les amendements gouvernementaux.

Considérations générales

À travers les amendements sous revue, les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent, en premier lieu, donner suite aux observations exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 7 avril 2017 sur le projet de règlement grand-ducal sous avis.

En deuxième lieu, ils réparent, à travers les amendements sous revue, un oubli d'ordre matériel. En effet, comme les zones de protection créées par le règlement en projet se situent pour partie sur le territoire de la commune de Kopstal, laquelle n'était pourtant pas mentionnée dans la version initiale du règlement grand-ducal en projet, les auteurs profitent de l'occasion pour introduire la référence à ladite commune aux endroits appropriés du texte en projet. Il est à relever à cet égard, d'une part, que l'étendue des zones de protection n'est pas modifiée, puisque les terrains situés sur le territoire de la commune de Kopstal étaient déjà compris dans le périmètre initial et, d'autre part, que la procédure légale concernant ces terrains avait également été accomplie à l'égard de la commune de Kopstal.

En troisième lieu, les auteurs apportent au projet de règlement grand-ducal sous revue quelques autres modifications auxquelles le Conseil d'État reviendra au fil de l'examen des amendements.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Les amendements 1 et 2 font droit aux observations du Conseil d'État et introduisent la référence à la commune de Kopstal respectivement dans l'intitulé et dans le préambule du règlement grand-ducal en projet.

Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 3

L'amendement 3 adapte le préambule du règlement grand-ducal en projet à la répartition des compétences ministérielles telle que celle-ci résulte de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement[1].

Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 4

L'amendement 4 fait droit aux observations du Conseil d'État et introduit la référence à la commune de Kopstal à l'article 1er du règlement grand-ducal en projet.

Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 5

L'amendement 5, en supprimant à l'article 2 l'énumération des numéros cadastraux des terrains affectés par le dispositif de protection mis en place par le règlement grand-ducal en projet pour ne se référer qu'aux seuls instruments graphiques annexés, donne suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 7 avril 2017 précité.

Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 6

L'amendement 6 a pour objet d'apporter des modifications à l'article 3 du règlement grand-ducal en projet.

Article 3, points 1° et 3°

L'amendement sous revue introduit à l'article 3 du règlement grand-ducal en projet un nouveau point 1° libellé comme suit : « Les panneaux de signalisation F,21a et F,21aa, indiquant aux automobilistes l'entrée et la sortie des zones de protection, sont à installer sur les différentes infrastructures routières ». Cet ajout est nécessaire, selon le commentaire de l'amendement, « pour prendre en compte la modification du Code de la route de mai 2018, avec l'introduction de nouveaux panneaux de signalisation pour mieux indiquer aux automobilistes les zones de

[1] Arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement (Mém. B – n° 3632 du 5 décembre 2018).

protection ». Le règlement grand-ducal du 8 avril 2018[2] a en effet introduit à l'article 107, paragraphe V « signaux d'indication », de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de circulation sur toutes les voies publiques – communément appelé « Code de la route » –, un nouveau point 47*quater* créant les signaux routiers d'indication dénommés F,21a et F,21aa. Ces signaux indiquent aux conducteurs transportant des substances dangereuses pour l'eau respectivement le début et la fin d'une zone de protection des masses d'eau ou parties des masses d'eau servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine. Le point 47*quater* invite les conducteurs visés à se comporter à l'intérieur des zones de protection ainsi signalées de manière particulièrement prudente, afin de prévenir la détérioration de l'état des eaux. Il est à noter que le point 47*quater*, ne contient à l'adresse des conducteurs visés ni interdiction ni obligation particulière, mais une simple invitation à une prudence renforcée. Il en découle que la mise en place des signaux F,21a et F,21aa n'engage pas le pouvoir réglementaire, notamment communal, visé à l'article 5 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le texte du point 1° sous revue n'a pas de plus-value normative et peut être omis. En effet, comme la raison d'être des signaux F,21a et F,21aa est d'indiquer respectivement le début et la fin d'une zone de protection, les gestionnaires étatiques ou communaux de la voirie en question sont tenus de mettre en place cette signalisation aussitôt qu'une zone de protection au sens de l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est mise en place moyennant règlement grand-ducal, même en l'absence d'une invitation spéciale à cet effet. Le Conseil d'État ne s'oppose toutefois pas au maintien du point 1° à titre de rappel aux gestionnaires de la voirie concernée de leurs obligations découlant de la mise en place d'une zone de protection. Si les auteurs entendent maintenir le point 1° sous revue, le Conseil d'État leur demande toutefois de conférer à ce point le libellé suivant :

> « 1° Le début et la fin des zones de protection sont signalisés sur les voies publiques comprises dans le périmètre de ces zones au moyen respectivement des signaux F,21a et F,21aa, prévus à l'article 107 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de circulation sur toutes les voies publiques. »

Article 3, point 2°

Concernant l'article 3, point 2°, du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État propose de remplacer l'expression « ainsi que sur tous les chemins et les routes au niveau des tronçons visés par le présent règlement » par l'expression « ainsi que sur toutes les autres parties de la voie publique située à l'intérieur du périmètre de la zone de protection ». Le texte proposé par le Conseil d'État utilise le concept de « voie publique » tel que défini à

[2] Règlement grand-ducal du 8 avril 2018 modifiant 1) l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, 2) le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points (Mém. A – n° 328 du 27 avril 2018).

l'article 2, point 1, sous-point 1.1.[3] du règlement grand-ducal précité du 23 novembre 1955.

Article 3, point 3°

L'article 3, point 3°, du règlement grand-ducal en projet, est reformulé par rapport au texte initial, sans que cette reformulation modifie de manière substantielle la disposition quant au fond.

Il est à noter que le texte sous revue prévoit d'interdire à certaines catégories de transports l'accès « au moins » au CR215. Étant donné que l'indétermination induite par l'expression « au moins » est contraire aux exigences de la sécurité juridique, le Conseil d'État demande aux auteurs d'omettre cette expression. Si d'autres tronçons de la voirie publique doivent être munis d'une signalisation routière particulière, il y a lieu de les énumérer avec précision, en tenant compte de la répartition des compétences en matière de réglementation de la circulation routière résultant de l'article 5 de la loi précitée du 14 février 1955.

Au vu de l'indétermination mentionnée, et dans un souci de cohérence avec les textes proposés par le Conseil d'État à l'endroit des points 1° et 2° de l'article sous revue, le Conseil d'État propose de conférer au point 3° le libellé suivant :

> « 3° Tout transport de produits de nature à polluer les eaux est interdit sur le tronçon du CR215 compris dans le périmètre des zones de protection, de même que sur toutes les autres voies publiques comprises dans le même périmètre. L'interdiction et la fin de l'interdiction sont signalisées sur le CR215 par les panneaux C,3 m et C,17a prévus à l'article 107 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. »

Article 3, point 9°

À l'article 3, point 9°, dernière phrase, du règlement grand-ducal en projet, les auteurs entendent ajouter la possibilité pour le ministre de prendre des mesures de gestion de la pollution conformément à l'article 31, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. De tels pouvoirs ne sont pas à prévoir par règlement grand-ducal sachant que l'article 31, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau confère au ministre le pouvoir de décider de « l'élaboration de mesures supplémentaires qui peuvent être nécessaires pour réaliser ces objectifs environnementaux ». La disposition sous revue s'avère superfétatoire et est à supprimer.

L'amendement 6 n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

<u>Amendements 7 et 8</u>

[3] « 1.1. *Voie publique* : toute l'emprise d'une route ou d'un chemin ouverts à la circulation publique comprenant la chaussée, les trottoirs, les accotements et les dépendances, y inclus les talus, les buttes antibruit et les chemins d'exploitation nécessaires à l'entretien de ces dépendances ; les places publiques, les pistes cyclables et les chemins pour piétons font également partie de la voie publique. »

Les amendements 7 et 8 apportent des modifications respectivement aux articles 4 et 5 du règlement grand-ducal en projet.

Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 9

L'amendement 9 adapte l'article 7 du règlement grand-ducal en projet à la répartition des compétences ministérielles telle que celle-ci résulte de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement[4].

L'article 3 du règlement grand-ducal en projet a trait à la réglementation de la circulation routière. Étant donné qu'aux termes de l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères[5], la réglementation de la circulation routière relève de la compétence du ministre de la Mobilité et des Travaux publics, il y a lieu de compléter l'article 7 sous revue par une référence à ce dernier ministre. De la même manière, ce dernier est également à mentionner au préambule du règlement grand-ducal en projet à l'endroit des ministres proposants.

L'amendement 9 n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Amendement 6

À l'article 3, point 3°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « C,3 m » sans espace après la virgule.

À l'article 3, point 4°, dans sa teneur amendée, il y a lieu de reformuler la deuxième phrase comme suit :

> « Un assainissement est nécessaire s'il existe un risque d'infiltration d'eau ou de substances solides ou gazeuses susceptible de dégrader la qualité de l'eau des captages. »

À l'article 3, point 6°, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, il est suggéré de remplacer les termes « doivent avoir » par le terme « contiennent ».

À l'article 3, point 7°, dans sa teneur amendée, l'emploi de l'adverbe « ci-dessus » pour renvoyer à un endroit du dispositif est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Les termes « la mise en conformité aux dispositions mentionnées ci-dessus »

[4] Arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement (Mém. B – n° 3632 du 5 décembre 2018).
[5] Arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères (Mém. B – n° 3633 du 5 décembre 2018).

sont dès lors à remplacer par ceux de « la mise en conformité aux dispositions des alinéas 1er et 2 ».

Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Partant, à l'article 3, point 11°, première phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « le membre du gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions » avec une lettre « g » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 3, point 12°, dans sa teneur amendée.

Texte coordonné

Au préambule, la teneur suivante est à conférer au sixième visa relatif aux avis des chambres professionnelles :

> « Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant été demandés ; ».

Nonobstant ce qui précède, le visa précité 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.

Le Conseil d'État tient encore à relever qu'à l'article 3, point 11°, deuxième phrase, les termes « est à réaliser » sont à remplacer par ceux de « sont à réaliser ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 26 mars 2019.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes