

Projet de règlement grand-ducal

rendant obligatoire le plan d'occupation du sol « Centre militaire Härebierg »

Avis du Conseil d'État

(26 mars 2019)

Par dépêche du 26 novembre 2018, 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 le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal et au plan d'occupation du sol « Centre militaire Härebierg » y annexé, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le dossier d'élaboration dudit plan d'occupation du sol.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment du présent avis.

Considérations générales

Le règlement en projet vise à rendre obligatoire le plan d'occupation du sol « Centre militaire Härebierg », dont l'élaboration s'inscrit dans le cadre d'un vaste programme de réhabilitation et de modernisation des infrastructures militaires du Centre militaire Härebierg.

L'analyse du Conseil d'État se limite à vérifier si les conditions d'élaboration du plan d'occupation du sol « Centre militaire Härebierg » répondent aux exigences légales prescrites pour son adoption.

Le Gouvernement ayant décidé en 2016 d'élaborer le plan d'occupation du sol du Centre militaire Härebierg, la procédure s'est trouvée soumise aux exigences des articles 11 à 13 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire jusqu'à son abrogation par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Depuis, c'est l'article 18 de la loi précitée du 17 avril 2018 qui régit les conditions d'élaboration du plan d'occupation du sol.

La décision d'élaboration du plan d'occupation du sol « Centre militaire Härebierg » est intervenue par décision du Gouvernement en conseil du 29 janvier 2016. Il résulte du dossier soumis au Conseil d'État qu'une forme abrégée de cette décision a été insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg. En revanche, il ne ressort ni du dossier soumis au Conseil d'État ni du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg que cette décision a été publiée au Journal officiel du Grand-Duché du

Luxembourg. L'article 18 de la loi précitée du 17 avril 2018 ne visant que la publication de la décision de transmission, et n'exigeant pas la publication de la décision d'élaboration, le Conseil d'État est d'avis que ce défaut de publication n'est pas de nature à entacher la régularité du règlement grand-ducal en projet.

Au vu des documents soumis au Conseil d'État, la décision du Gouvernement en conseil du 6 juin 2018 relative à la transmission par voie électronique aux collèges des bourgmestre et échevins de la Ville de Diekirch et au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ci-après le « CSAT », a été publiée par extrait dans quatre quotidiens luxembourgeois. Une lettre recommandée avec accusé de réception a été envoyée en date du 14 juin 2018 au collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Diekirch afin de l'informer de l'envoi du projet de plan d'occupation du sol par voie électronique. Le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Diekirch a émis son avis en date du 12 septembre 2018, soit dans les trois mois de la réception de la lettre. L'avis du CSAT a été émis en date du 21 septembre 2018, le délai de trois mois n'ayant donc pas été respecté. Le Gouvernement a par ailleurs diffusé à deux reprises un avis de publication dans la presse précisant les délais de dépôt et la procédure à respecter par les intéressés.

Au vu du certificat de publication du 11 septembre 2018 émanant du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Diekirch, le projet du plan d'occupation du sol a été déposé pendant trente jours à la maison communale et une réunion d'information a été organisée en présence du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions et en présence du ministre de la Défense.

Afin de répondre aux exigences conjointes de l'article 18, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018 et des articles 6 et 7 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, un rapport sur les incidences environnementales a été élaboré. Le Conseil d'État constate à ce sujet que l'avis y relatif du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, rendu le 4 décembre 2017, et mentionné au préambule, ne figure pas au dossier soumis au Conseil d'État, de sorte que le Conseil d'État n'est pas à même de vérifier si un tel avis a effectivement été rendu. À défaut d'un tel avis, le règlement en projet risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Ne figure également pas au dossier, le rapport du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, qui doit, aux termes de l'article 18, paragraphe 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, être joint au projet de plan d'occupation du sol. À défaut de ce rapport, le règlement en projet risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, afin de satisfaire aux exigences de l'article 18, paragraphe 7, de la loi précitée du 17 avril 2018 selon lequel le plan d'occupation du sol est rendu obligatoire après une délibération du Gouvernement en conseil relative à l'approbation définitive du plan, le Conseil d'État estime qu'il convient d'ajouter au préambule un visa spécifique relatif à l'accomplissement de cette formalité. À défaut de cette délibération, le règlement en projet sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous examen prévoit, en son alinéa 1^{er}, la faculté de consulter la partie graphique du plan d'occupation du sol auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures. Or, aux termes de l'article 22 de la loi précitée du 17 avril 2018, les plans d'occupation du sol font l'objet d'une publication sur le site internet du Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences et sur le site de l'Administration du cadastre et de la topographie. Le Conseil d'État demande que le ministère compétent soit visé avec précision et exactitude, suivant les dispositions de l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant énumération des Ministères.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au sixième visa, le terme « ministre » prend la majuscule, étant donné qu'est visé le titulaire et non la fonction.

Les onzième et douzième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles sont 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable », ceci conformément à l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. De plus, il convient de mentionner au préambule le rapport de chaque membre du Gouvernement dans les attributions duquel entre la matière régie par le règlement. Il y a dès lors lieu d'ajouter à l'endroit des ministres proposant le ministre ayant la Défense dans ses attributions, celui-ci étant mentionné également à l'endroit de la formule exécutoire. En outre, étant donné que le règlement en projet sous avis est susceptible de grever le budget de l'État, il y a lieu de faire mention à l'endroit des ministres proposant du ministre ayant le Budget dans ses attributions en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Enfin, pour déterminer l'ordre dans lequel les membres du Gouvernement sont à énumérer, il y a lieu de commencer par celui qui a été l'initiateur principalement compétent du règlement, et ensuite de procéder selon l'ordre protocolaire tel que prévu par l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Cette observation vaut également à l'endroit de la formule exécutoire.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses. Il convient dès lors d'introduire des formes abrégées en écrivant « en zone militaire 1, ci-après « zone MIL1 », » et « en zone militaire 2, ci-après « zone MIL2 ». »

Article 5

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non pas au futur. Partant, le terme « pourra » est à remplacer par celui de « peut ».

Par ailleurs, en ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 3 relatives à l'introduction des formes abrégées et à l'emploi des parenthèses. Il convient dès lors de remplacer les termes « (COS) » par ceux de « , ci-après « COS », », les termes « (CUS) » par ceux de « , ci-après « CUS », » et les termes « (CSS) » par ceux de « , ci-après « CSS », ».

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 5 et recommande de remplacer le terme « sera » par le terme « est ».

Article 8

Il convient d'employer les formes abrégées introduites à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal en projet et de remplacer les termes « zones militaires 1 et 2 » par les termes « zones MIL1 et MIL2 ». De plus, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit des articles 5 et 6, paragraphe 1^{er}, relative à l'emploi du futur et demande le remplacement des termes « se fera » par les termes « se fait ».

Article 9

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 20 votants, le 26 mars 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes