

Projet de règlement grand-ducal

délimitant les zones de protection autour du lac de la Haute-Sûre et déterminant les installations, travaux et activités interdites, réglementées ou soumises à autorisation dans ces zones et modifiant le règlement grand-ducal du 11 septembre 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural

Avis du Conseil d'État

(13 octobre 2020)

Par dépêche du 10 juillet 2019, 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 la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal du 11 septembre 2017 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, que le projet de règlement grand-ducal tend à modifier.

L'avis de la Chambre d'agriculture ainsi qu'un avis complémentaire ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 30 octobre 2019 et 12 mars 2020.

Considérations générales

Les eaux du lac de la Haute-Sûre représentent une source d'approvisionnement majeure en eau potable.

Le cadre juridique de protection des eaux du lac de la Haute-Sûre était jusqu'à présent constitué des dispositions de la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, dispositions abrogées avec effet au 22 décembre 2018¹. La loi distinguait deux parties dans la zone de protection sanitaire et renvoyait à un règlement grand-ducal pour la détermination des activités, installations et travaux interdits dans la seconde partie. Ont ainsi été pris sur ce fondement :

- le règlement grand-ducal modifié du 14 décembre 2000 tendant à assurer la protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre ;
- le règlement grand-ducal modifié du 16 décembre 2011 déterminant les installations, travaux et activités interdites ou soumises à autorisation dans la zone de protection sanitaire II du barrage d'Esch-sur-Sûre.

¹ Article 72, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau a abrogé les dispositions légales précitées avec effet au 22 décembre 2008.

Un règlement grand-ducal a été pris sur le fondement de l'urgence en date du 18 décembre 2018, alors que la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre recevait encore effet pour quelques jours afin d'assurer « la transition entre l'ancien et le nouveau régime de protection des eaux du lac de la Haute Sûre ».

Les zones de protection des eaux autour du lac de la Haute-Sûre se trouvent désormais régies, comme toutes les autres zones de protection des eaux, par les dispositions de l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2018. Cet article renvoie à un règlement grand-ducal pour la délimitation des zones de protection. Il définit un certain nombre d'interdictions à l'intérieur des zones de protection immédiate, et renvoie pour ce qui concerne les autres interdictions, réglementations ou autorisations à un règlement grand-ducal. Il y est encore précisé, au paragraphe 5, que le règlement grand-ducal délimitant les zones de protection autour du lac de la Haute-Sûre peut également contenir des dispositions relatives aux bateaux et engins mis à l'eau sans autorisation.

Le règlement en projet autorise à plusieurs reprises certaines activités en indiquant que ces activités se font « sous la responsabilité des usagers » (article 7), « sous la responsabilité et aux risques et périls des intéressés (article 16), ou « aux risques et périls des intéressés » (article 17). Il y a lieu de s'interroger sur le sens d'une telle terminologie, par ailleurs générale et imprécise, qui n'est pas sans rappeler la terminologie des clauses exonératoires de responsabilité. Les auteurs ont-ils entendu exonérer l'État et/ou l'exploitant en cas de survenance d'un dommage lors d'une activité autorisée ? Comme il n'appartient pas à un règlement grand-ducal de déroger aux régimes légaux de responsabilité, de telles dispositions sont à supprimer comme risquant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise la création des zones de protection autour du captage d'eau de surface du lac de la Haute-Sûre. Il n'appelle pas d'observation.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Les alinéas 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observation.

L'alinéa 3 décrit la méthode selon laquelle les zones de protection ont été délimitées. Une telle disposition, purement descriptive, est à supprimer car sans valeur normative.

Article 4

L'article sous examen liste les interdictions applicables à la zone de protection immédiate. Ce faisant, il paraphrase les dispositions de l'article 44, paragraphe 5, de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, mais mentionne les activités de « surveillance » et les « ouvrages connexes », qui ne se trouvent pas expressément cités à l'article 44, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État est d'avis que l'activité de surveillance fait partie de l'activité d'exploitation et que, lorsque la loi mentionne les ouvrages de captages, le règlement d'exécution n'a pas à rajouter la mention des ouvrages connexes, notion par ailleurs trop vague. Le Conseil d'État demande aux auteurs soit de s'en tenir au libellé de l'article 44, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018, soit de supprimer l'article sous examen au vu de son caractère superfétatoire, les autorisations ou interdictions découlant à suffisance de l'article 44, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

Concernant l'alinéa 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État renvoie à ses observations générales en ce qui concerne l'emploi des termes « sous la responsabilité des usagers ».

Articles 9 à 15

Sans observation.

Article 16

Pour ce qui est de l'alinéa 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État renvoie à ses observations générales en ce qui concerne l'emploi des termes « sous la responsabilité et aux risques et périls des usagers ».

Article 17

Pour ce qui est de la première phrase, le Conseil d'État renvoie à ses observations générales en ce qui concerne l'emploi des termes « sous la responsabilité des usagers ».

Article 18

Sans observation.

Article 19

L'article sous revue reprend textuellement les dispositions de l'article 44, paragraphe 4, de la loi précitée du 19 décembre 2008. Or, les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant,

n'ont pas leur place dans un règlement. L'article sous examen est en conséquence à supprimer.

Articles 20 et 21

Sans observation.

Article 22

À l'instar de la terminologie employée par les règlements grand-ducaux applicables aux zones de protection des captages d'eau souterraine², le Conseil d'État demande de préciser à l'alinéa 1^{er} que le programme de contrôle de la qualité de l'eau est à établir par l'exploitant dans le cadre du programme de mesures visé à l'article 21.

Article 23

À la lecture du commentaire de l'article sous examen, le Conseil d'État comprend que sont notamment responsables de la surveillance, de l'exploitation et de l'entretien du lac de la Haute-Sûre, du barrage et des ouvrages connexes, l'Administration des ponts et chaussées et SEBES, constituant des organes publics, ainsi que SOLER, une personne morale constituée sous forme de société anonyme. La notion d'« organes publics » étant en conséquence inappropriée pour désigner l'ensemble des acteurs en cause, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « des organes publics responsables de la surveillance, de l'entretien et de l'exploitation du lac de la Haute-Sûre et du barrage ».

Article 24

Sans observation.

Article 25

L'article sous examen entend conférer au ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions la compétence d'ajouter des « substances actives interdites, réglementées ou soumises à autorisation » à la liste des substances interdites.

Le pouvoir conféré au ministre de compléter, par le biais d'un règlement ministériel, la liste des substances interdites touche à une matière réservée à la loi, en l'occurrence l'article 14 de la Constitution qui érige les incriminations et les peines en matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle que dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, l'article 76, alinéa 2, de la Constitution exclut tout pouvoir réglementaire ministériel. L'article sous examen, dans sa version actuelle, risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur les raisons du choix de la formulation « substances actives, interdites, réglementées ou soumises à

² Voir, à titre d'exemple, l'article 6 du règlement grand-ducal du 16 mai 2019 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.

autorisation ». Si des substances actives se trouvent être déjà interdites, pourquoi y aurait-il lieu de les ajouter à la liste des interdictions ?

Article 26

Au vu du commentaire de l'article, les auteurs entendent instaurer un régime transitoire de faveur pour les détenteurs d'autorisations octroyées sur la base de l'ancienne réglementation et qui ne satisfont pas aux nouvelles prescriptions prévues par le règlement en projet. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Articles 27 et 28

Sans observation.

Article 29

L'article sous examen déclare les masses d'eau de surface et parties de masses d'eau de surface se trouvant dans les zones de protection « réserve d'eau d'intérêt national », et ce, en conformité avec l'article 45 de la loi précitée du 19 décembre 2008. Si l'article sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond, il faut cependant relever qu'il trouverait mieux sa place après l'article 3 en projet portant délimitation des zones de protection.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La forme abrégée « Art » ainsi que l'indication du numéro d'article sont à faire suivre d'un point.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

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 ».

Les subdivisions en points sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), et sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Ces énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Préambule

Au premier visa, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment » et d'écrire « son article 20, paragraphe 3 et ses articles 44 et 45 ; ».

Aux deuxième, troisième et quatrième visas, il n'est pas indiqué de se référer à des directives de l'Union européenne, étant donné que celles-ci ne peuvent servir de fondement légal au futur règlement grand-ducal. Il y a donc lieu de faire abstraction des deuxième, troisième et quatrième visas.

Le sixième visa relatif à la consultation de la Chambre de commerce est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Le septième visa relatif aux avis des chambres professionnelles 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.

Au neuvième visa, il convient d'écrire le terme « conseils » avec une lettre initiale minuscule et de faire suivre le terme « communaux » des termes « des communes ».

Article 1^{er}

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif seulement. Partant, il y a lieu d'écrire « Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre ».

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « au présent règlement » en omettant le terme « grand-ducal ».

Concernant l'alinéa 2, point 1), lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. De plus, lorsqu'un règlement européen a déjà fait l'objet d'une modification, la mention « , tel que modifié » est à ajouter à la suite de l'intitulé du règlement. Partant, à la lettre a), il convient de faire référence au « règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, tel que modifié » et à la lettre b) au « règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, tel que modifié ».

L'article sous examen est à terminer par un point final et non pas par un point-virgule.

Article 3

À la première phrase, les termes « , qui fait partie intégrante du présent règlement » sont à omettre, étant donné qu'une annexe fait, de par sa nature, partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée.

Une énonciation d'exemples étant sans apport normatif, à la dernière phrase, les termes « , telles que les chemins et les cours d'eau » sont à supprimer.

Article 4

Les zones de protection I, IIA, IIB, IIC, et III ayant été définies à l'article 3, alinéa 2, il y a lieu de recourir dans la suite du texte aux dénominations y introduites. Ainsi, il convient de faire référence uniquement à la « zone I », sans indiquer qu'il s'agit d'une zone de protection immédiate. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 5.

Il convient de faire référence à l'« article 44, paragraphe 5, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau », et non pas à l'« article 44 (5) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

Article 5

Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « membre du Gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans des attributions ». De plus, il y a lieu d'écrire « dénommé ci-après « ministre » », au lieu de « dénommé ci-après « le ministre » », étant donné que l'article définit « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 6

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « lettre q) ».

Article 8

Dans la rédaction des textes normatifs, il n'est pas d'usage de recourir à la locution « avoir le droit de » pour désigner le pouvoir conféré à un ministre. La terminologie est dès lors à revoir. Cette observation vaut également pour l'article 14, alinéa 2, et l'article 16, alinéa 2.

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « 100 mètres » au lieu de « cent mètres ».

À l'alinéa 3, le terme « ci-dessus » est à supprimer.

Article 13

Le Conseil d'État propose de fusionner les alinéas 1^{er} et 2 en un seul alinéa.

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, le terme « pratiqueés » est à rédiger correctement en écrivant « pratiquées ».

Article 19

Concernant l'alinéa 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État signale que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». En outre, il convient d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

À l'alinéa 1^{er}, troisième phrase, la dénomination d'« Administration de l'enregistrement et des domaines » est à remplacer par celle d'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » suite à l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

À l'alinéa 4, dernière phrase, le point-virgule est à remplacer par une virgule.

Article 21

À la première phrase, il convient d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 9 » et d'omettre le terme « grand-ducal ».

Article 22

À l'alinéa 2, il convient de faire référence au « règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine », celui-ci ayant déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 23

Les termes « du présent règlement grand-ducal » sont à omettre pour être superfétatoires.

Article 24

Au dernier alinéa, l'emploi de la tournure « qui précèdent » est à écarter et à remplacer par un renvoi précis aux alinéas concernés.

Article 26 (29 et 31, selon le Conseil d'État)

L'article sous examen contient tant des dispositions transitoires que des dispositions relatives à la mise en vigueur. Le Conseil d'État signale qu'en règle générale, l'ordre des dispositions dans un acte réglementaire autonome se présente, le cas échéant, comme suit : dispositions autonomes, dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions transitoires, introduction d'un intitulé de citation, mise en vigueur et formule exécutoire.

En ce qui concerne la structure, les alinéas 1^{er} et 2 qui comprennent des dispositions transitoires sont à reprendre sous l'article 29. Les alinéas 3 et 4 relatifs à la mise en vigueur sont à reprendre sous l'article 31.

À l'alinéa 1^{er}, le renvoi à la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre est à adapter, celle-ci ayant été abrogée par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er}, il est superfétatoire d'indiquer que le règlement grand-ducal modifié du 16 décembre 2011 déterminant les installations, travaux et activités interdites ou soumises à autorisation dans la zone de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre a été « pris en exécution de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ». Les observations ci-avant valent également pour l'alinéa 2.

À l'alinéa 2, il convient de citer, dans l'ordre, l'article puis la loi, pour écrire « conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

À l'alinéa 3, il faut écrire :

« Les dispositions figurant à l'annexe II aux points 6.12., 6.13., 6.14., 6.15., 6.17., 6.18., 6.20.2., 6.20.3., 6.37. et 6.39. ~~ne~~ s'appliquent ~~qu'~~ à partir de l'année culturelle suivant l'entrée en vigueur du présent règlement. »

À l'alinéa 4, il convient d'écrire :

« Les dispositions de l'indice n° 30 de l'annexe II ~~ne~~ s'appliquent ~~qu'~~ à partir du 16 novembre 2021. »

Article 27

Il convient d'écrire « alinéa 4 » au lieu de « quatrième alinéa ».

À l'alinéa 4 à insérer, la date du règlement en question fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Par ailleurs, les termes « en exécution de l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 29 (26 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen comprenant des dispositions autonomes est à renuméroter en article 26.

Les termes « du présent règlement » sont à omettre pour être superfétatoires.

Article 30

L'intitulé de citation est à compléter de la date de l'acte, une fois celle-ci connue.

Article 31 (selon le Conseil d'État)

Suite aux observations ci-dessus, il y a lieu d'introduire un article 31 nouveau comprenant l'article 26, alinéas 3 et 4.

Article 31 (32 selon le Conseil d'État)

Suite aux observations ci-avant, l'article sous examen est à renuméroter en article 32.

Lorsque 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 28 mai 2019 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.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 32.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu