

Objet: 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 (3675WMMR)

Saisine : Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région (12 juillet 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le principal objet du présent projet de règlement grand-ducal (ci-après, le « projet de règlement grand-ducal ») est de porter exécution de l'article 4 de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, telle que modifiée notamment par la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau. L'article 4 de la loi modifiée en question dispose en effet que « *[p]our le restant de la zone dite 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 autorisation préalable du Ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau¹, ainsi que les modalités d'application de cette disposition* ». La loi modifiée du 27 mai 1961 a établi une zone de protection sanitaire autour du barrage d'Esch-sur-Sûre, laquelle comprend deux parties et qui est délimitée sur une carte géographique annexée à ladite loi modifiée. La Chambre de Commerce a reproduit ce découpage zonal au chapitre « considérations générales » du présent avis.

Il est de surcroît à noter que la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau a abrogé la loi modifiée du 27 mai 1961, mais que cette abrogation ne produira ses effets qu'à partir du 22 décembre 2015 en vertu de l'article 72, paragraphe (2) de la loi du 19 décembre 2008. Ainsi, d'après les auteurs de l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous objet : « *en attendant que le Lac de la Haute Sûre soit déclaré réserve d'eau d'intérêt national en application de l'article 45 de la loi du 19 décembre 2008, il y a lieu de procéder à une adaptation de la réglementation existante, afin de tenir compte de l'évolution de la vie, surtout économique, dans la région et à son influence sur la réserve d'eau potable* »².

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend, en dernier lieu, abroger deux règlements grand-ducaux, tout en reprenant de nombreuses dispositions de ces derniers. Ainsi, le présent projet de règlement grand-ducal a également pour vocation de « *faciliter la lecture [du cadre réglementaire] et par-là de rendre la réglementation plus compréhensible*³ ».

¹ Il s'agit du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

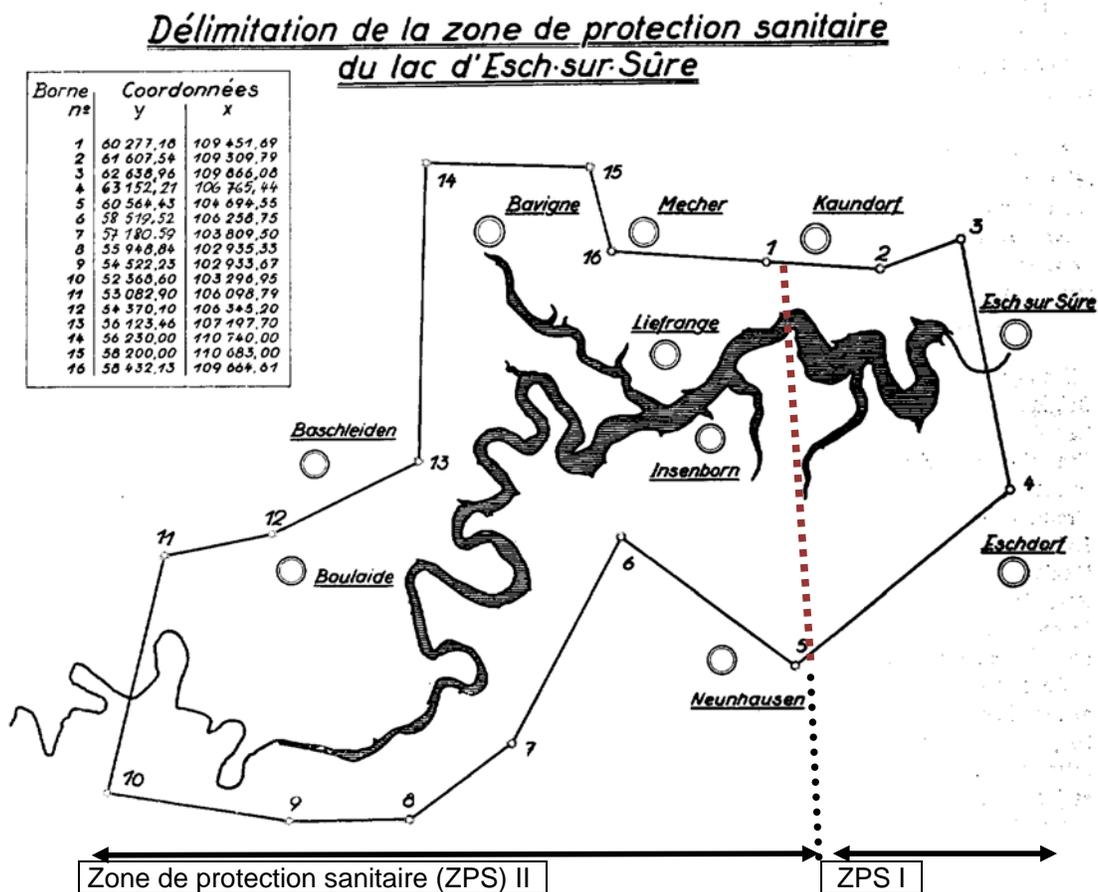
² A ce titre, il est dès lors nécessaire de procéder à la déclaration du Lac de la Haute Sûre en réserve d'eau d'intérêt national avant le 22 décembre 2015, le projet de règlement grand-ducal sous avis étant soustrait de sa base légale à cette date. Même en cas où ladite requalification avait lieu avant cette date, le législateur devrait néanmoins prévoir une nouvelle base légale pour la période au-delà du 22 décembre 2015, le règlement grand-ducal devant découler du présent projet de règlement grand-ducal devant caduc à cette date.

³ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis n'aient pas jugé utile d'annexer la carte géographique dûment commentée du découpage en deux zones de protection sanitaire de la région du Lac de la Haute Sûre, le projet de règlement grand-ducal ne s'appliquant qu'à la zone dite « de protection sanitaire II ». Le recueil des lois spéciales en matière civile, commerciale et pénale, rubrique « eaux et forêts », comprend certes la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, mais pas l'annexe en question, prévue en son article 2. Il convenait ainsi de consulter le texte légal d'origine datant de l'année 1961 afin de pouvoir consulter cette annexe, que la Chambre de Commerce a reproduit ci-dessous afin de pouvoir visualiser la délimitation géographique du champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous objet. Il est à noter que les lignes pointillées, ainsi que les flèches et le texte délimitant les zones ont été ajoutés à la carte par la Chambre de Commerce. D'après l'article 2 de la loi modifiée du 27 mai 1961, la partie numéro II de la zone de protection sanitaire est délimitée par une ligne qui relie les bornes 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 1 et 5 (ci-après, la « région délimitée »).

Il en découle que le projet de règlement grand-ducal sous avis ne s'applique qu'à une partie de la région du Lac de la Haute Sûre et que les installations, travaux et activités interdits ou soumis à autorisation sur lesquels ledit projet compte réglementer n'auront, par conséquent, pas vocation à s'appliquer à l'ensemble de la région.



En deuxième lieu, la Chambre de Commerce se doit se marquer son désaccord par rapport à la procédure prévue à l'article 10 du projet de règlement grand-ducal sous avis, « *permettant l'enlèvement des embarcations sans autorisation ou dont l'autorisation est expirée [...], [l]a procédure proposée s'inspir[ant] de celle prévue pour les véhicules délaissés sur la voie publique⁴* », et ce pour les deux principales raisons qui suivent :

- Premièrement, comme il ressort de l'article 4 de la loi du 27 mai 1961 que le présent projet de règlement grand-ducal compte exécuter, ce dernier se bornera à « *déterminer[] les installations, travaux et activités qui [...] sont interdits [en zone dite II] ou qui, sans préjudice des formalités requises par d'autres dispositions légales et réglementaires, sont soumis à autorisation préalable* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette disposition légale ne donne guère la prérogative au pouvoir réglementaire de définir une procédure d'enlèvement de bateaux, ne s'agissant ni d'une « installation », ni d'un « travail » et ni d'une « activité » interdit ou soumis à autorisation au sens de la loi.
- Deuxièmement, quand bien même la légalité de la procédure pourrait être invoquée, il apparaît pour le moins inapproprié d'appliquer ladite procédure que dans une région géographiquement délimitée⁵. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal établissent une analogie avec les véhicules automobiles délaissés sur la voie publique. Or, le concept de « voie publique » ne connaît guère de délimitation géographique au contraire de la procédure projetée d'enlèvement de bateaux et d'engins dans une partie de la région du Lac de la Haute Sûre. Il coule de source qu'une telle procédure, si elle est jugée nécessaire, ne devrait se limiter à la seule région du Lac de la Haute Sûre mais qu'elle devrait, le cas échéant, s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des cours et plans d'eau luxembourgeois sur lesquels sont susceptibles de naviguer des bateaux ou d'autres engins.

En troisième lieu, la Chambre de Commerce s'inquiète quant au niveau de détail de certaines interdictions et autorisations apporté par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Certaines installations, certains travaux et certaines activités interdits par le projet de règlement grand-ducal sous objet semblent quelque peu pénibles, exagérément minutieux, voire inutiles ou difficilement implémentables ou contrôlables. De la sorte, le développement touristique, véritable poumon économique de la région du Lac de la Haute Sûre, semble quelque peu menacé et l'attrait du lac - de par les nombreuses interdictions et autorisations spéciales - pour les visiteurs, locaux en quête de récréation ou internationaux dans le contexte de séjours touristiques prolongés, est en retrait. De même, certaines dispositions du projet de règlement grand-ducal sous avis menacent directement le développement socio-économique de la région ou s'opposent aux prémisses du développement durable. Il en est ainsi, par exemple, en matière d'interdiction totale de construction de stations-services, de résidences secondaires et de toute extension de campings. Ces interdictions multiples menacent non seulement la diversification et le développement socio-économiques d'une région relativement éloignée des principaux centres d'attraction et de développement du pays et la décentralisation souhaitable des activités économiques, mais auront également pour conséquence un allongement inutile des distances à parcourir par les résidents, les visiteurs et les touristes et engendreront potentiellement un nouvel morcellement du territoire, au contraire des volontés affichées par les approches intégratives en matière d'aménagement du territoire telles que l'IVL.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis sur l'intitulé dudit projet qui comporte une imprécision grammaticale. En effet, l'intitulé « règlement grand-ducal déterminant les installations,

⁴ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

⁵ Il est dans ce contexte utile de rappeler que l'emploi d'embarcations de toute espèce est interdit en zone I de la région du Lac de la Haute Sûre de par les dispositions prévues à l'article 2 de la loi du 27 mai 1961.

travaux et activités interdits ou soumis à autorisation [...] » est inexact dans la mesure où le genre féminin des termes « interdites » et « soumises » est inapproprié de par le fait que le projet de règlement grand-ducal prévoit également, à côté des « installations » et des « activités », des « travaux » interdits. Ainsi, le libellé exact du projet de règlement grand-ducal serait comme suit : « 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 ».

Par la suite du présent avis, la Chambre de Commerce souhaite faire part d'un certain nombre d'observations ayant directement trait aux articles du projet de règlement grand-ducal sous référence.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

L'article 2 dispose de manière générale que « *[s]ont interdits dans la partie II de la zone de protection sanitaire, les installations, travaux et activités susceptibles de représenter un risque d'altération de la qualité des eaux du lac de barrage* ». A première vue, il s'agirait d'un principe général, applicable pour n'importe quelle installation ou activité et n'importe quel travail représentant un risque d'altération de la qualité de l'eau. Or, le commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis précise que « *ces interdictions sont précisées dans les articles subséquents* ». La Chambre de Commerce en déduit que la volonté des auteurs du projet de règlement grand-ducal en question était bien de fournir une liste exhaustive d'installations, travaux et activités représentant un tel risque d'altération, et qui sont, de ce fait, interdits. Dans ce cas, il conviendrait de reformuler l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis de la manière suivante : « *[s]ont interdits dans la partie II de la zone de protection sanitaire, les installations, travaux et activités susceptibles de représenter un risque d'altération de la qualité des eaux du lac de barrage et qui sont définis dans les articles subséquents* ».

Concernant l'article 3

Cet article énumère « *toutes les installations et tous les travaux qui sont interdits d'office*⁶ » dans la région géographique délimitée *supra*. La Chambre de Commerce ne peut notamment donner son accord par rapport à l'interdiction totale de construction et d'agrandissement de « maisons de week-end » et « autres résidences secondaires », de construction de stations-service, de toute nouvelle installation ou extension de camping et de toute installation de terrains de golf, pour les raisons avancées *supra* dans les considérations générales.

Les auteurs du commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis semblent vouloir justifier maintes interdictions par référence à une « *prolifération incontrôlée [...] incompatible avec les buts de protection sanitaire du lac [...]* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, il existe bel et bien une marge de manœuvre entre une interdiction totale et une « prolifération incontrôlée », à savoir des projets de construction raisonnés et raisonnables et répondant aux prémisses du développement durable et du développement spatial harmonieux du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et tenant pour le surplus compte des contraintes spéciales et incontournables découlant du statut de protection particulièrement élevé applicable au lac de la Haute-Sûre.

De surcroît, certaines formulations vagues, telles que celle relative aux « maisons de week-end » n'inspirent guère un niveau élevé de sécurité juridique.

⁶ Citation issue du commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Concernant l'article 4

Cet article prévoit « *les installations et les travaux soumis à l'autorisation du ministre ayant dans ses compétences la gestion de l'eau*⁷ ». En vertu du texte projeté, toute nouvelle construction et tout agrandissement de constructions et installations existantes⁸, ainsi que tout changement d'affectation doit ainsi être autorisé par le ministre en question. La Chambre de Commerce juge cette disposition excessive et contraire aux efforts entrepris en matière de simplification administrative. En effet, elle s'interroge si le pouvoir réglementaire ne pourrait pas envisager, dans un strict souci de la protection de la qualité de l'eau du lac, de faire appliquer ces dispositions qu'à concurrence d'une certaine distance par rapport aux rives du lac, au lieu de vouloir les appliquer uniformément à l'intérieur de la zone de protection sanitaire II, y compris dans les agglomérations et zones résidentielles plus éloignées des rives du lac.

Concernant l'article 5

Cet article précise que les autorisations de constructions et d'installations prévues à l'article 4 ne peuvent être accordées que dans les limites de la capacité épuratoire disponible. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rend attentif au constat général qu'au cas où le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses compétences s'avère ou s'avèrera réticent par rapport à l'extension future de la capacité épuratoire, soumise à autorisation en vertu de l'article 4 s'agissant d'une « installation », un tel état de fait aurait pour conséquence directe l'arrêt total du développement démographique, économique et social de la région délimitée.

Concernant l'article 8

L'emploi d'embarcations à moteur à combustion ou à moteur électrique est interdit par principe sans préjudice aux dispositions prévues à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal⁹. Le Chambre de Commerce relève à ce titre que le renvoi fait par l'article 8 à l'article dérogatoire est erroné. Au lieu de « *l'emploi d'embarcations à moteur [...] est interdit, sans préjudice des dispositions de l'article 12 ci-après* », il faut lire : « *l'emploi d'embarcations à moteur [...] est interdit, sans préjudice des dispositions de l'article 13 ci-après* ».

Concernant l'article 9

La Chambre de Commerce propose de biffer la phrase qui suit de l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis : « *les bateaux et engins ne sont pas admis à évoluer dans la partie I de la zone de protection sanitaire* ». En effet, d'une part, le projet de règlement grand-ducal ne vise que la partie II de la zone de protection sanitaire. D'autre part, « l'emploi d'embarcations de toute espèce » est de toutes de façons proscrit de plein droit en application de l'article 2 de la loi modifiée du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection du barrage d'Esch-sur-Sûre.

⁷ Ibidem note 6.

⁸ Une exception est faite pour les abris de jardins ne dépassant pas 16 m².

⁹ Il s'agit par exemple des embarcations de la police grand-ducale, de l'Administration des Ponts & Chaussée, etc.

Concernant l'article 10

Comme il ressort des « considérations générales » ci-dessus, la Chambre de Commerce s'oppose à la procédure d'enlèvement des bateaux projetée. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal se sont si bien inspirés de la procédure d'enlèvement des véhicules abandonnés qu'ils ont repris le terme de « véhicules » au 4^e paragraphe de l'article.

En outre, la Chambre de Commerce salue la dérogation au principe général d'autorisation ministérielle préalable pour les embarcations facilement transportables ou démontables, tels que les canoës, kayaks et canots pneumatiques. Elle s'interroge toutefois sur la pertinence de l'obligation générale, applicable à l'ensemble des usagers des bateaux et engins, relative au port de vestes de sauvetage ou de ceintures de sécurité. En effet, d'une part, l'utilisation de telles embarcations « de loisir » se fait aux risques et périls des usagers. De surcroît, la Chambre de Commerce considère que cette disposition est difficilement applicable et disproportionnée. En effet, en cas d'obligation du port de vestes de sauvetage en cas d'utilisation d'embarcations « facilement transportables ou démonstrables » de faible poids, le projet de règlement grand-ducal sous avis pourrait tout aussi bien l'imposer dans le contexte de la baignade.

Concernant l'article 14

La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence d'exclure d'emblée l'utilisation éventuelle de bateaux ou engins pour le transport du public¹⁰. En effet, ne pourrait-il pas s'avérer intéressant, à court, à moyen ou à long terme, d'utiliser la surface du Lac de la Haute Sûre à des fins de transport en commun ?

L'article 14 du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose par ailleurs que la « *location de bateaux ou engins contre rémunération est interdite [...] et qu'elle « pourra toutefois être autorisée par le ministre [...] à des endroits prévus à cet effet [...]»*. La Chambre de Commerce relève une relative contradiction au niveau de la formulation de cette disposition. En effet, pourquoi le ministre devrait-il autoriser la location de bateaux ou engins contre rémunération si cette dernière est, par principe, interdite ?

Concernant l'article 15

Cet article dispose que « *l'organisation de régates, fêtes ou concours nautiques est soumise à l'autorisation préalable du ministre qui pourra soumettre leur déroulement à certaines conditions* ». La Chambre de Commerce s'interroge à cet égard si le terme « fête » est à mettre dans un rapport de « fête nautique » ou bien si référence est faite au concept général de « fête ». Si la notion se doit d'être considérée de manière générique, la Chambre de Commerce s'y oppose de par sa formulation vague et de par la nature disproportionnée d'une autorisation ministérielle pour l'organisation d'une fête.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

WMR/SDE

¹⁰ Sans préjudice des dispositions de l'article 13, paragraphe 3 (« but scientifique ou pédagogique »).