

Projet de règlement grand-ducal

portant création de zones de protection autour du captage d'eau souterraine Doudboesch et situées sur le territoire de la commune de Flaxweiler.

Avis du Conseil d'État

(23 septembre 2014)

Par dépêche du 2 octobre 2013, 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 de l'Intérieur et à la Grande Région.

Le texte du projet était accompagné d'une annexe reprenant un plan d'orientation détaillé de la zone de protection selon les données topographiques et cadastrales, d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État le 26 juin 2014, avec l'avis du conseil communal de la commune de Flaxweiler.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de réglementer les zones de protection autour du captage d'eau souterraine au lieu-dit Doudboesch dans la commune de Flaxweiler.

Le captage de Doudboesch contribuera avec une capacité de 500 m³ aux 70.000 m³ d'eau potable prélevés quotidiennement dans les réservoirs d'eau souterraine du Luxembourg. L'eau provenant de sources constitue approximativement deux tiers de l'eau consommée au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, elle est particulièrement précieuse, non seulement parce qu'elle alimente la majeure partie de notre consommation en eau, mais surtout parce qu'elle constitue une eau de bonne qualité, ne nécessitant aucun traitement – au contraire de l'eau de barrage, qui est soumise à un traitement continu afin de pouvoir être utilisée à des fins de consommation humaine.

Selon les scénarios de l'évolution démographique du Luxembourg, les besoins en eau devraient passer de 120.000 m³ à 170.000 m³ par jour d'ici 2040¹. Or, au cours des dernières années, plusieurs points de captage ont dû être abandonnés suite à une contamination par nitrates ou résidus de pesticides trop importante. Ces pertes constituent, selon l'Administration de la gestion de l'eau, près de 7 pour cent des ressources en eaux souterraines utilisées actuellement au Luxembourg. Ceci explique l'importance accordée par la législation européenne et nationale à la préservation durable du bon

¹ « Désignation de Zones de Protection des Eaux souterraines destinées à la Consommation humaine », brochure d'information de l'Administration de la gestion de l'eau, Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région.

niveau de qualité des eaux souterraines, notamment la délimitation des zones de protection autour des points de captage (sources ou forages).

Le règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 relatif aux mesures administratives dans l'ensemble des zones de protection pour les masses d'eau souterraine ou parties de masses d'eau souterraine servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine prévoit à cet effet un système de multiples zones de protection.

La zone de protection immédiate « zone I » s'étend sur un rayon qui n'excède pas 20 mètres autour d'un captage et est « destinée à protéger les captages d'eau souterraine servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine contre toute introduction directe de polluants dans le captage et la dégradation ou la destruction des installations de captage ». Selon le paragraphe 3 de l'article 44 de la loi du 12 décembre 2008 relative à l'eau, seule « la zone de protection immédiate qui abrite ou est destinée à abriter les installations de prélèvement de l'eau [et qui] est reconnue d'utilité publique ».

La zone de protection rapprochée « zone II » est délimitée par une approche selon l'isochrone des 50 jours. Ce périmètre de protection s'établit en fonction d'un temps d'écoulement de 50 jours des eaux autour du point de captage, offrant ainsi un délai d'intervention considéré suffisant en cas de pollution chimique ou de contamination bactériologique. À la lumière de la l'arrêt 101/2013 du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle, une privation substantielle de la jouissance du terrain due à un démembrement de la propriété relève, en vertu de l'article 16 de la Constitution, d'une matière réservée à la loi. Dès lors, la base légale d'un acte instituant des servitudes telles que prévues pour la zone II doit répondre aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution. Dans ces conditions, au vu des servitudes nécessaires en zone II pour assurer la qualité de l'eau potable, la loi précitée du 12 décembre 2008 devrait être modifiée afin d'accorder le caractère d'utilité publique à la zone de protection rapprochée. Il est toutefois noté que la présente zone de captage Doudbesch ne contient pas de zone II.

La zone de protection éloignée « zone III » couvre la zone géographique d'alimentation du point de captage non couverte par les zones I et II.

Le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 définit les restrictions quant aux activités, notamment agricoles, pour l'ensemble de ces zones. En ce faisant, les pouvoirs publics suivent la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, transposées par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et le règlement grand-ducal modifié du 24 novembre 2000 concernant l'utilisation de fertilisants azotés dans l'agriculture.

Le programme de mesures prévu à l'article 4 du projet de règlement et les restrictions quant aux activités agricoles prévues au règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 peuvent restreindre dans certains cas l'usage du droit de propriété des agriculteurs concernés, s'ils répondent à des objectifs d'intérêt général dont la sauvegarde de la santé publique.

En outre, la Cour constitutionnelle a disposé dans son arrêt précité du 4 octobre 2013 qu'« un changement dans les attributs de la propriété, qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation ». Les servitudes imposées dans un but d'utilité publique devront dès lors prévoir une juste indemnisation. Cette indemnisation semble possible sur base de l'article 28, paragraphe 4 de la loi précitée du 19 décembre 2008, qui institue la possibilité d'un cofinancement de la part du Fonds pour la gestion de l'eau des mesures reprises au programme de mesures conformément aux dispositions de l'article 65 de cette loi.

Même si les « coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de mesures relatives à l'activité agricole » en sont actuellement exclus, les dispositions du règlement grand-ducal du 9 novembre 2001 instituant un régime d'aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel s'appliquent. Les travaux législatifs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de développement rural pour les années 2014-2020 devraient permettre de mieux tenir compte de la nécessité des dédommagements à allouer aux exploitants agricoles dont les activités agricoles ou horticoles se voient restreintes suite à la mise en place d'une zone de protection.

Le Conseil d'État invite ainsi le législateur à prévoir des dédommagements pour les servitudes imposées dans un but d'utilité publique dans le cadre des zones de protection autour du captage d'eau souterraine.

Examen des articles

Préambule

Au premier visa, il est indiqué d'écrire « article 44 » au lieu de « article 44(6) ».

Comme il y a lieu de faire abstraction de la référence à des actes de nature identique, le deuxième, troisième et quatrième visa au niveau du fondement légal sont à supprimer.

Au septième visa, il est fait état des avis des chambres professionnelles ; il y a lieu d'écrire « Chambre d'agriculture », « Chambre de commerce » et « Chambre des métiers ». Dans la mesure où l'avis de la Chambre des métiers ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de soumettre le règlement grand-ducal en projet à la signature grand-ducale, il faudrait en tenir compte au visa afférent.

Article 1^{er}

Il convient d'écrire « Syndicat intercommunal pour la distribution d'eau dans la région de l'est ».

Article 2

Il échet d'écrire soit « commune de Flaxweiler » soit « Commune de Flaxweiler » et de rendre l'emploi des majuscules cohérent à travers tout le texte pour cette dénomination.

À l'alinéa 1^{er}, il est indiqué de précéder le terme « Commune » d'un tiret, de faire suivre le mot « Beyren » d'un deux-points, d'omettre les parenthèses au mot « partie » et de terminer l'énumération par un point final.

À l'alinéa 2, il échet de précéder le terme « commune » du chiffre arabe 1 suivi d'un point, de faire suivre le mot « Beyren » d'un deux-points et de terminer l'énumération des différentes parcelles par un point-virgule.

À l'alinéa 3, il s'agit de précéder le terme « commune » du chiffre arabe 2 suivi d'un point et de faire suivre le mot « Beyren » d'un deux-points.

Le texte de l'alinéa 4 devrait s'écrire « La délimitation des zones précitées est indiquée sur les plans de l'annexe I. » et non pas « Les espaces sont délimités sur le plan annexé. »

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, la formule « Outre les restrictions prévues » est impropre aux textes normatifs et dès lors à remplacer par les termes « Sous réserve des restrictions prévues ».

Il y a lieu d'écrire « ... consommation humaine, les règles ... ».

Le mode de numérotation, tel qu'employé dans l'article sous examen, consistant à placer les chiffres arabes entre parenthèses: (1), (2), ..., est réservé à la division des articles en paragraphes. Comme il s'agit en l'occurrence d'une énumération, il faut faire les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., ...), eux-mêmes subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), ...). Les 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. Toutefois, si les éléments énumérés constituent des phrases entières, on peut remplacer systématiquement la minuscule initiale par une majuscule et le point-virgule par un point. Il n'y a pas d'interligne entre les énumérations.

Au point 2, le projet de règlement sous rubrique autorise le stockage d'ensilage en plein champs en dérogeant au règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013. Le Conseil d'État peut comprendre cette approche au regard de l'imperméabilité des couvertures en marnes argileuses empêchant toute infiltration rapide d'eau aux environs immédiats du forage. Néanmoins, le commentaire des articles peut porter à confusion en ce que la référence faite à la note 12 de l'annexe 1 du règlement précité du 9 juillet 2013, ne précisant que les prescriptions pour le stockage de lisier, purins ou digestats, ne s'applique pas aux composts réalisés par des particuliers ne dépassant pas une surface de 1 m² et qui sont situés dans les zone II et III.

Au point 3, il est indiqué d'omettre la formule « et/ou » car impropre aux textes normatifs et d'employer la conjonction « ou ». Il n'est pas non plus admis de mettre des parties de texte en italique.

Toujours au point 3, les auteurs prévoient des interdictions signalées par voie de panneaux de signalisation routière, au lieu de renvoyer directement aux dispositions visées dans la réglementation routière. En outre, il y aurait lieu d'écrire que certains types de transports sont « interdits sur le CR134 entre les localités de Beyren et de Gostingen » et que cette interdiction est indiquée par le signal C3m, le cas échéant, complété par un panneau additionnel affichant les transports de substances ou matières exceptés de l'interdiction visée.

Quant au point 4 de l'article sous examen, l'avis du conseil communal de la commune de Flaxweiler fait remarquer que le projet de règlement sous rubrique introduit une catégorisation des réservoirs à mazout aériens différente de celle applicable dans le règlement grand-ducal du 26 juillet 1999 fixant les prescriptions générales pour les dépôts de gasoil d'une capacité allant de 300 litres à 20.000 litres en matière d'établissement classés et propose à cet effet une mise en concordance des deux textes.

Pour assurer la cohérence des textes légaux, le Conseil d'État fait sienne cette proposition et demande aux auteurs de renvoyer à l'endroit du point 4 aux dispositions afférentes dudit règlement grand-ducal du 26 juillet 1999.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime, dans un but de simplification administrative, qu'il ne faut pas imposer aux administrés de transmettre une attestation de conformité supplémentaire à l'Administration de la gestion de l'eau, mais que cette administration devrait plutôt s'adresser à l'administration dépositaire de ladite attestation pour obtenir l'information en question.

Article 4

Le Conseil d'État est d'avis que l'article sous examen devrait énoncer clairement l'entité en charge de l'établissement et de l'exécution du programme de mesures en question.

En début de la première phrase, il échet d'écrire « article 44, paragraphe 10 de la loi » et non pas « article 44(10) de la loi ».

Dans la deuxième phrase, le programme de mesures ne devrait pas comprendre « une proposition détaillée de mesures », mais le détail des mesures elles-mêmes. Il y a lieu de supprimer les mots « du présent règlement grand-ducal » car sans valeur normative. Toujours dans la même phrase, les auteurs se réfèrent à un règlement grand-ducal, alors que ce dernier a été mentionné avec son intitulé complet préalablement dans le dispositif. Suite à la première mention au dispositif dudit acte, il suffit d'écrire « règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ». La deuxième phrase de l'article sous examen devrait donc se lire : « Ce programme doit comprendre le détail des mesures à mettre en place selon l'article 3 ainsi que selon le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013. »

Article 5

Au vu de ce qui précède, il est indiqué d'écrire « règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 » et « article 23, paragraphe 1^{er}, point q) de la loi précitée du 19 décembre 2008 ».

Afin d'éviter toute confusion quant aux établissements visés par l'article en question, il y a lieu d'écrire :

« Les établissements soumis à autorisation conformément à l'article 23 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau et visés par l'annexe 1 du règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 relatif aux mesures administratives dans l'ensemble des zones de protection pour les masses d'eau souterraine ... »

Article 6

Dans la première phrase, il est indiqué d'écrire « règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 » et, dans les troisième et cinquième phrases, d'omettre les termes « du présent règlement grand-ducal ». Il s'agit en outre d'une simple paraphrase de l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 et constitue ainsi une redite inutile. Par ailleurs, quant à l'emploi des temps, les textes normatifs sont à rédiger à l'indicatif présent.

Article 7

Selon l'arrêté grand-ducal du 23 décembre 2013 portant constitution des Ministères et attribuant la compétence de la gestion de l'eau au ministre de l'Environnement, cet alinéa doit se lire :

« Notre Ministre de l'Environnement est chargé de l'exécution ... »

Annexe

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 septembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen