

Projet de règlement grand-ducal

relatif à l'évaluation de l'état des masses d'eau de surface

Avis du Conseil d'État

(10 novembre 2015)

Par dépêche du 24 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous avis, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact d'un avant-projet du règlement grand-ducal sous avis, une fiche financière et un tableau de concordance.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis transpose en droit national des dispositions de la directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/153/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE, de la directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau, et de la directive 2014/101/UE de la Commission du 30 octobre 2014 modifiant la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La base légale du projet de règlement grand-ducal sous avis est fournie par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et notamment ses articles 5, 21, 27 et 34. La directive 2008/105/CE est actuellement mise en œuvre par le règlement grand-ducal du 30 décembre 2010 relatif à l'évaluation de l'état des masses d'eau de surface. Ce règlement grand-ducal n'a pas fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, comme l'urgence a été invoquée.

Les auteurs constatent qu'un certain nombre d'adaptations techniques sont à apporter aux dispositions du règlement grand-ducal précité du 30 décembre 2010 afin de tenir compte des progrès scientifiques et techniques réalisées et des documents produits par les groupes de travail instaurés par la Commission européenne. Alors que la plupart des articles du règlement grand-ducal devront être modifiés, les auteurs ont opté pour un remplacement complet de ce règlement grand-ducal.

Les dispositions de la directive 2013/39/UE auraient dû être transposées au plus tard pour le 14 septembre 2015.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 21 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau prévoit que l'Administration de la gestion de l'eau établit des programmes de surveillance concernant l'état qualitatif et quantitatif des eaux de surface et des eaux souterraines, et que les modalités administratives et techniques relatives à ces programmes, y compris les méthodes d'analyse et d'évaluation des paramètres, peuvent être spécifiées par règlement grand-ducal. Conformément à l'annexe V de la directive 2000/60/CE, l'article 1^{er} distingue entre contrôles de surveillance, contrôles opérationnels et contrôles d'enquête.

Article 2

Cet article a trait aux contrôles de surveillance, destinés à évaluer les changements à long terme des conditions naturelles respectivement résultant d'une activité anthropogénique importante. Il spécifie quand la surveillance ne porte pas sur l'eau mais sur le biote, précise les points de contrôle et la fréquence de ces contrôles.

En ce qui concerne les groupes de substances chimiques à contrôler, la description des substances énumérées à l'alinéa 4 diffère de celle de l'annexe VIII de la directive 2000/60/CE. Afin d'éviter le risque d'une transposition non fidèle, le Conseil d'État recommande de reproduire cette liste telle qu'elle figure à l'annexe VIII.

Il y a lieu de préciser dans la disposition de cet article ce qu'on entend par « *liste de vigilance* ». En fait, il s'agit d'une expression introduite par l'article 8^{ter} de la directive 2013/39/UE. La Commission européenne établit une liste de vigilance composée de substances pour lesquelles des données de surveillance à l'échelle de l'Union européenne sont recueillies en vue d'étayer les futurs exercices d'établissement des mesures prioritaires visées à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE et à l'article 34 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. La première liste de vigilance a été adoptée par la décision d'exécution (UE) 2015/495 de la Commission du 20 mars 2015 établissant une liste de vigilance relative aux substances soumises à surveillance à l'échelle de l'Union dans le domaine de la politique de l'eau en vertu de la directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil.

À l'alinéa 5, les auteurs du projet de règlement se réfèrent à des contrôles qui peuvent être effectués à certains points de contrôles à des fréquences différentes ou porter sur d'autres paramètres ou d'autres sites de surveillance « *afin de satisfaire à des obligations de surveillance en application d'engagements internationaux* », en complément des contrôles de surveillance prévus aux alinéas 1^{er} à 4, sans spécifier de quels engagements internationaux il s'agit concrètement.

Pour une meilleure lisibilité du texte, il est indiqué de préciser les actes ou les normes effectivement visés, sinon d'omettre la partie de phrase

qui commence par « *afin* » et qui se termine par « *internationaux* », et de reformuler par ailleurs les alinéas en question comme suit :

« En complément du contrôle de surveillance, un contrôle
Ce contrôle [complémentaire] porte sur »

Article 3

Cet article a trait aux contrôles opérationnels. Le Conseil d'État estime que les éléments concernant la sélection des sites de contrôle, la sélection des paramètres contrôlés et la fréquence des contrôles ne sont pas décrits avec la précision requise pour s'assurer d'une transposition fidèle des sections 1.3.2. et 1.3.4. de l'annexe V de la directive 2000/60/CE.

Article 4

Cet article a trait aux contrôles d'enquête. Il n'a pas subi de modification par rapport au règlement grand-ducal précité du 30 décembre 2010. Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value d'y paraphraser la disposition de la section 1.3.3. de l'annexe V de la directive 2000/60/CE.

Un contrôle d'enquête est déclenché lorsque des normes de qualité environnementale établies pour les substances figurant à l'annexe V, partie E, sont dépassées et lorsque la cause est inconnue. Il s'agit de métaux, pesticides et médicaments.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, une référence est faite au rôle des données issues des analyses qui seront à réaliser dans le contexte de la liste de vigilance dans l'évaluation de l'état chimique d'une masse d'eau de surface.

Cet article entend transposer le point ii) du paragraphe *1bis* et le paragraphe 3 de l'article 3 de la directive 2008/105/CE tel que modifié par l'article 2 de la directive 2013/39/UE. Or, la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article en projet prévoit des dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne. Vu que la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe de telles dispositions ne doivent pas être transposées, à moins que la Commission européenne démontre que le respect de la disposition d'une directive qui régit ces relations nécessite l'adoption de mesures de transposition spécifiques dans l'ordre juridique national¹, il échet de les omettre, ceci d'autant plus qu'une simple déclaration d'intention ne peut suffire à une transposition complète d'une directive dans le droit national.

Article 6

Cet article devrait préciser les modalités d'évaluation de l'état et du potentiel écologiques.

L'alinéa 1^{er} de cet article se réfère à une typologie définie à l'annexe IV en rapport avec l'état écologique des masses d'eau de surface ou le cas échéant du potentiel écologique des masses d'eau fortement modifiées. Or,

¹ C.J.U.E., arrêt du 20 novembre 2003, *Commission c/ République française*, aff. C-296/01, points 92 et 98.

l'annexe IV comporte, d'une part, une carte géographique non mentionnée dans l'article 6 et, d'autre part, une catégorisation en six types des masses d'eau de surface, qui est donc *a priori* sans relation avec le potentiel écologique de masses d'eau fortement modifiées.

Le Conseil d'État doute que les autres alinéas qui sont censés transposer la section 1.4.3. de l'annexe V de la directive 2000/60/CE en établissant des systèmes de contrôle aux fins d'estimer les valeurs des éléments de qualité biologique spécifiés pour chaque catégorie d'eau de surface ou pour des masses d'eau de surface fortement modifiées et artificielles suffisent à l'exigence d'une transposition fidèle. En effet, ils font abstraction de la notion de ratios de qualité écologique, de classes d'état écologique, de réseau d'interétalonnage.

Comme cet article se conjugue avec une annexe V structurée de façon peu heureuse et comporte des formulations difficilement compréhensibles notamment à l'endroit de l'avant-dernier alinéa, le Conseil d'État se doit de recommander avec force une nouvelle rédaction de cet article comme de ladite annexe.

Article 7

Cet article qui reprend le nouvel article *3bis* de la directive 2008/105/CE ne donne pas lieu à observation.

Article 8

Cet article qui reprend le nouvel article 6 de la directive 2008/105/CE ne donne pas lieu à observation.

Articles 9 à 11

Sans observation.

Annexes I et II

Sans observation.

Annexe III

Le Conseil d'État s'interroge pourquoi les auteurs ont omis de reproduire à l'annexe III les colonnes se rapportant aux « *autres eaux de surface* », y indiquant pour certaines substances des moyennes annuelles à ne pas dépasser plus basses que pour les « *eaux de surface intérieures* », telles qu'elles figurent à la nouvelle annexe I de la directive 2008/105/CE instaurée par la directive 2013/39/UE.

Annexe IV

Sans observation.

Annexe V

Dans la partie A de l'annexe sous examen, il est fait référence à des normes internationales. L'article 112 de la Constitution prévoit qu'« *aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire, qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi* ». Une publication en due forme est nécessaire afin de ne pas faire encourir au texte en projet le risque de la sanction de l'article 95 de la Constitution

Afin d'assurer une transposition fidèle, il y a lieu de reproduire intégralement l'annexe telle qu'elle figure à la directive 2014/101/UE, même si elle comporte des dispositions non applicables au Luxembourg.

Cette partie A contient en outre un tableau portant sur les critères pour l'évaluation de l'état écologique sur base des éléments de qualité biologique. Ce tableau figurait initialement en tant que partie A à l'annexe IV du règlement grand-ducal précité du 30 décembre 2010 et visait également le potentiel écologique des masses d'eau fortement modifiées. L'article 6 dudit règlement grand-ducal s'y référait. Ce tableau comporte les définitions normatives générales des classifications de l'état écologique des rivières, lacs, eaux de transition et eaux côtières, alors que le tableau figurant en partie B indique aux fins de la classification, les valeurs des éléments de qualité de l'état écologique de chaque catégorie d'eau de surface. Le Conseil d'État constate qu'il a été fait abstraction du texte qui complète ce tableau dans la directive.

La partie B comporte sept tableaux divers dont le premier est constitué en fait de deux tableaux dont le premier a le même titre que l'intitulé de la partie B, alors que le deuxième, sans titre, ne concerne pas les eaux de surface, mais les eaux fortement modifiées.

Les tableaux 2 à 7 comportent des chiffres, sans qu'il soit précisé à quoi ils correspondent, et se basent sur des méthodes tout au plus partiellement référencées. Ainsi, l'expression « *Type Lac 9 pour HMWB* » où HMWB paraît être l'abréviation de « *masse d'eau fortement modifiée* » semble être réservée à un cercle d'initiés. Le Conseil d'État suppose que la typologie appliquée dans ces tableaux est celle fixée au tableau de l'annexe IV. Encore fallait-il le préciser.

Comme le tableau 1 de la partie B, la partie C comprend en fait deux tableaux.

Les tableaux de la partie D comportent des chiffres romains dans leur première colonne. Il pourrait s'agir de la typologie de courants d'eau. Dans cette hypothèse, il conviendrait de remplacer l'expression « *paramètre* » par l'expression « *type* ». Ainsi, il y aurait cohérence avec le tableau 6, sous condition que le terme allemand « *Typ* » soit remplacé par le terme français « *type* ».

La partie E définirait des « *normes et objectifs de qualité* » pour « *polluants organiques spécifiques* » qui correspondent à une classe de qualité « *bon état* », mais en-dessous desquelles un contrôle d'enquête est déclenché si la cause du dépassement n'est pas connue. Il s'agit donc plutôt

d'une norme de qualité à respecter que d'un objectif de qualité à atteindre. Comme la liste comporte des métaux, des pesticides et un médicament, le terme générique de « *polluants organiques* » n'est pas adapté. Il faut lire « carbamazépine » et non « *carbamazépin* »,

Annexe VI

L'annexe 6 reprend les indications concernant les représentations graphiques figurant à la section 1.4.2. de l'annexe V de la directive 2000/60/CE. Or, il y est fait abstraction de la différenciation entre masses d'eau artificielles et masses d'eau fortement modifiées.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le texte de l'article commence dans la même ligne. Partant, il y a lieu d'écrire :

« **Art. 1^{er}**. ...

Art. 2. ...

Art. 3. ...

(...) »

L'alinéa est séparé du contexte par un interligne. Le dispositif est à adapter en conséquence à l'endroit des articles 1^{er}, 2, 4, 5, 6, 8 et 9.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'écrire :

« Vu la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et ... ; ».

Au septième visa, il faut écrire :

« Vu la décision d'exécution (UE) 2015/495 de la Commission ... ».

Le considérant relatif à la consultation des chambres professionnelles est à adapter en fonction des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du projet de règlement à la signature grand-ducale.

Au dernier visa, il est indiqué d'écrire « ... Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Comme l'emploi de tirets est à écarter, il faut recourir à une numérotation en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Article 2

Sans observation.

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il faut écrire « loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

Article 4

Il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}.

Article 5

Au dernier alinéa, il faut omettre le deuxième point final de la phrase.

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « ... en fonction de la typologie ... ».

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, les auteurs se réfèrent à une loi, alors que cette dernière a été mentionnée avec son intitulé complet préalablement dans le dispositif. Suite à la première mention au dispositif dudit acte, il suffit d'écrire « loi précitée du 19 décembre 2008 ».

Article 10

Sans observation.

Article 11

L'article doit être libellé comme suit :

« **Art. 11.** Notre ministre de l'Environnement est chargé, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial. ».

Annexes

Il y a lieu d'écrire « mg/l » et non « mg/L ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker