

Projet de règlement grand-ducal

portant création des zones de protection autour du site des captages d'eau souterraine Meelerbur et situé sur le territoire de la commune de Berdorf

Avis du Conseil d'État

(7 avril 2017)

Par dépêche du 5 janvier 2017, 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.

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, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière ainsi que des délibérations du Conseil communal de la Commune de Berdorf, prise lors de la séance du 18 décembre 2015 portant avis sur l'avant-projet du texte sous examen. La saisine était en outre accompagnée des avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce datés respectivement des 2 et 26 novembre 2015 ainsi que de l'avis et d'un avis complémentaire de la Chambre d'agriculture datés respectivement du 15 février 2016 et du 1^{er} mars 2016.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe la délimitation des zones de protection autour du site de captage d'eau souterraine *Meelerbur*, comprenant les sources *Meelerbur 1* (code national : SCC-113-01), *Meelerbur 2* (SCC-113-01) et *Meelerbur 3* (SCC-113-09), exploité par l'Administration communale de Berdorf en vue de l'utilisation d'eau à la consommation humaine.

L'eau captée aux sources *Meelerbur 2* et *Meelerbur 3* présente des teneurs en nitrates élevées. Ainsi la concentration moyenne en nitrates au captage *Meelerbur 2* est de 48 mg/l avec des dépassements de la limite de potabilité fixée à 50 mg/l. Une tendance à l'augmentation des concentrations est constatée depuis 1989, ainsi que pendant la période de 2006 à 2012. Cette tendance à la hausse se confirme par les résultats d'analyses du 20 mars 2014 et 6 août 2014 avec des concentrations respectivement de 56 de 62 mg N₀₃/l à la source *Meelerbur 2*. Afin de se conformer au règlement grand-ducal du 8 juillet 2010 relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, des mesures visant à inverser la tendance des concentrations sont à prendre¹ selon les

¹ **Art. 5.** Lorsque la concentration d'une substance énumérée à l'article 2 atteint 75% de la concentration maximale, les mesures visant à inverser la tendance à la hausse prévues au programme de mesures établi en application de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau sont mises en œuvre.

auteurs du projet. Les concentrations en produits phytopharmaceutiques et leurs métabolites ne dépassent pas 50 pour cent de la limite de potabilité. Cependant, les concentrations sont en augmentation depuis 2008, lorsqu'aucun métabolite d'un herbicide n'a été trouvé dans ces captages.

Pour l'appréciation des servitudes nécessaires en zone II afin d'assurer la qualité de l'eau potable et de la privation substantielle de la jouissance du terrain due à un démembrement de la propriété, relevant en vertu de l'article 16 de la Constitution d'une matière réservée à la loi, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis n° 50.362 du 23 septembre 2014 portant sur le 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 ainsi que de son avis n° 51.820 du 7 février 2017 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Il n'est pas exclu que, dans le cadre d'une mise en cause du règlement grand-ducal, que ce soit au titre de l'exception d'illégalité de l'article 95 de la Constitution ou d'un recours direct en annulation, la question de la constitutionnalité de la loi soit posée.

Le Conseil d'État demande à ce que, au vu des servitudes nécessaires en zone II pour assurer la qualité de l'eau potable, la loi du 12 décembre 2008 relative à l'eau soit modifiée afin d'accorder le caractère d'utilité publique à la zone de protection rapprochée.

Par ailleurs, le Conseil d'État a été saisi par dépêche du 5 janvier 2017, des projets de règlement grand-ducal n°s 52.050 à 52.056 (n°s SCL 5550 à 5556). Il constate, à la lecture du préambule des projets de règlement grand-ducal n°s 52.050, 52.052, 52.054 et 52.056, que les auteurs ont demandé les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, alors que dans les projets de règlement grand-ducal n°s 52.051, 52.053 et 52.055, ces derniers ont saisi la Chambre d'agriculture, la Chambre de commerce et la Chambre des salariés. Par ailleurs, dans le projet de règlement n° 52.053, il est encore fait référence à l'avis demandé à la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Le Conseil d'État est à s'interroger sur les raisons de cette approche différenciée par rapport à la consultation des chambres professionnelles. Dans ce contexte, il tient à rappeler que la demande d'avis des chambres professionnelles principalement concernées constitue une condition de légalité du règlement, du fait que cette formalité figure dans une norme qui leur est hiérarchiquement supérieure, à savoir l'article 5 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, en ce qui concerne la Chambre des métiers, et les articles 38 et 43*bis* de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles, pour ce qui est de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. À défaut d'avoir demandé les avis des chambres professionnelles principalement concernées, les auteurs du projet sous revue risquent de faire encourir au règlement la sanction de l'inapplicabilité par le juge, conformément à l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Selon le plan annexé, les captages d'eau souterraine de *Meelerbur* se situent sur plusieurs zones cadastrales séparées et le plan indique dès lors également deux zones de protection immédiates distinctes. Afin de permettre au lecteur du dispositif de faire le lien entre les numéros de parcelles cadastrales et les dénominations ainsi que les codes nationaux des captages respectifs, le Conseil d'État propose de faire précéder les groupes de parcelles cadastrales à chaque fois par l'intitulé et le code du captage auxquels ils se réfèrent. Le Conseil d'État note à cet égard que le libellé sous avis indique trois sources à savoir *Meelerbur 1* (code national : SCC-113-01), *Meelerbur 2* (SCC-113-02) et *Meelerbur 3* (SCC-113-09), alors que le plan cadastral annexé au projet sous avis ne prévoit que deux points de captage à savoir *Meelerbur 1* (code national : SCC-113-01) et *Meelerbur 3* (SCC-113-04). Il y a lieu de veiller à la cohérence entre la dénomination et le code national des différents captages.

Au dernier alinéa de l'article sous revue, il est prévu qu'en « cas d'incohérence entre parcelles cadastrales ci-avant énumérées et la délimitation des zones indiquées sur les plans de l'annexe I, ces derniers font foi ». Cette disposition pose un problème d'incohérence normative. En effet, soit l'énumération cadastrale est censée faire partie intégrante du texte réglementaire auquel cas, elle doit être cohérente avec la représentation graphique des plans annexés, soit elle n'y figure qu'à titre indicatif sans valeur normative auquel cas elle doit être supprimée. Étant donné que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, la publication officielle des règlements grand-ducaux n'est faite que sur support informatique et que celui-ci permet la publication de supports informatiques adaptés aux informations cadastrales et géographiques, le Conseil d'État est d'avis que la seule référence aux plans cadastraux annexés est suffisante, si ces plans sont publiés à une échelle suffisamment détaillée. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression de la disposition sous avis.

Article 3

D'après le plan cadastral annexé les captages *Meelerbur* sont répartis sur deux zones de protection immédiate. Le point 1 est, par conséquent, à reformuler et à mettre au pluriel.

Au point 2, le Conseil d'État propose de compléter le libellé de la façon suivante :

« ... engins utilisés dans le cadre de travaux d'entretien et d'exploitation ... » afin de le rendre identique à celui utilisé dans les projets de règlement grand-ducal avisés dans les avis du Conseil d'État n° 52.050, n° 52.052, n° 52.053 et n° 52.056. En outre, il est à se demander pourquoi le projet sous avis ne comporte pas de disposition concernant le ravitaillement et l'entretien des engins utilisés dans le cadre des travaux forestiers.

Le Conseil d'État demande la suppression du point 6 pour être superfétatoire par rapport à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Par ailleurs, le Conseil d'État note qu'il y est question d'ouvrages, d'installations et de dépôts que le ministre pourrait autoriser par dérogation aux dispositions des points 3 à 5, alors que ces points ne concernent que des activités de fertilisation.

Au point 9, le Conseil d'État est à se demander ce que les auteurs entendent par « critères de construction ». S'il s'agit de la réglementation en vigueur pour ce qui des constructions, la disposition est à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que cette réglementation est à respecter de toute façon. Si les auteurs font référence à d'autres « règles » relatives aux constructions, le Conseil d'État demande que soient précisées les dispositions visées.

Article 4

Le Conseil d'État est d'avis que l'article aurait avantage à rappeler l'entité en charge de l'établissement et de l'exécution du programme de mesures en question. Partant, la première phrase devrait être complétée par les mots « ... règlement grand-ducal par l'exploitant du captage dans les deux ans ... ».

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'égard de l'article 4.

Article 7

Sans observation.

Annexe

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La forme abrégée « **Art.** » s'écrit en caractères gras. Par ailleurs, il y a lieu de laisser une espace entre celle-ci et le numéro d'article.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit d'unités de mesure. Ainsi, tous les délais et durées exprimés en années sont à rédiger en toutes lettres à travers tout le dispositif du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence

au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

La référence à une loi ou à un règlement grand-ducal à plusieurs endroits du même dispositif doit, en principe, comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est référé. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » ou « règlement précité du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Il est, partant, indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, les termes « précité » ou « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. En procédant de cette manière, il y a lieu d'omettre les termes « modifié » ou « modifiée », même si l'acte dont question a déjà fait l'objet de modifications.

Les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...).

Intitulé

Il s'impose de supprimer le trait d'union entre les mots « création » et « de zones ».

Préambule

Indépendamment de leur rapport avec le texte concerné, il y a lieu de faire abstraction au préambule de références à des actes de même nature. Les deuxième et troisième visas sont, partant, à supprimer.

Le 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.

Par ailleurs, à l'endroit des ministres proposant, il faut lire « Notre Ministre des Finances » avec une lettre « n » majuscule.

Article 1^{er}

Il faut écrire « [...] et exploitées par l'Administration communale de Berdorf ».

Article 2

Le Conseil d'État suggère de structurer l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 2.** Les zones de protection autour du site de captage d'eau souterraine Meelerbur sont formées par les parcelles cadastrales suivantes :

1° Zone de protection immédiate :

a) commune de Berdorf, section B de Berdorf : 1606/1988 (partie) ;

b) commune de Berdorf, section C de Bois et Fermes : 790/1201 (partie) ;

2° Zone de protection rapprochée :

- a) commune de Berdorf, section B de Berdorf : 1558/3092, [...];
- b) commune de Berdorf, section C de Bois et Fermes : 790/1201 (partie);

3° Zone de protection éloignée :

- a) commune de Berdorf, section B de Berdorf : 1514/1228, [...] ;
- b) commune de Berdorf, section C de Bois et Fermes : 630/2229, [...].

La délimitation [...]. »

Par ailleurs, à l'alinéa 5 (alinéa 2 selon le Conseil d'État), il est superfétatoire d'écrire que les plans de l'annexe I « [...] font partie intégrante du présent règlement [...] », étant donné qu'une annexe fait, de par sa nature, partie intégrante de l'acte auquel elle est rattachée.

En outre, il s'impose d'écrire « [...] des zones indiquées sur les plans [...] ».

Article 3

À l'article 3, première phrase, il est fait référence au règlement grand-ducal modifié 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. Le Conseil d'État constate que le règlement précité du 9 juillet 2013, comprend une erreur matérielle en ce qu'il inclut une lettre a) au début de son intitulé de citation. Toutefois, le Conseil d'État note que les auteurs du projet sous avis n'ont pas repris cette erreur matérielle dans la référence à l'acte et se déclare d'accord avec cette manière de procéder.

Au point 3, il est recommandé d'écrire, dans un souci de cohérence, « [...] 130 kilogrammes N_{org} par an et par hectare [...] ». Par ailleurs, il faut lire « [...] prairies et pâturages permanents situés [...] ».

Au point 4, il est indiqué d'écrire « [...] 130 kilogrammes N_{org} par hectare [...] ».

Au point 5, première phrase, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « disponibles » et « épandue » ainsi qu'entre les termes « éloignée » et « est ». Finalement, le Conseil d'État propose de faire figurer les différentes cultures mentionnées au point sous avis sous forme d'une énumération alphabétique. Partant, le point 5 se lira comme suit :

« 5°. La quantité de fertilisants azotés disponibles, épandue par an et par hectare dans les zones de protection rapprochée et éloignée, est limitée à 150 kilogrammes pour les cultures suivantes :

- a) betteraves fourragères ;
- b) maïs ;
- c) pommes de terre ;
- d) colza d'hiver ;

e) céréales d'hiver. »

Au point 6, il y a lieu d'écrire « [...] conformément à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), [...] ». Par ailleurs, il faut écrire « ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions » avec une lettre « g » majuscule. En outre, le verbe « pouvoir » est à conjuguer au présent de l'indicatif. Finalement, toujours au point 6°, il s'impose de supprimer les termes « du présent article », car superfétatoires.

Au point 8, alinéa 1^{er}, il convient de laisser une espace entre les mots « est » et « à » pour lire « [...] conformité est à transmettre [...] ». À l'alinéa 2, il y a lieu d'accorder les termes « installés » et « placés » au féminin et d'insérer une virgule entre les termes « immeuble » et « doivent ».

Toujours au point 8, alinéa 3, il faut écrire « [...] doivent être entourées [...] ».

Par ailleurs, le verbe « devoir » est à omettre des textes législatifs. En effet, pour marquer une obligation il est suffisant de recourir à l'indicatif présent.

Article 4

À la première phrase, il faut lire « [...] article 44, paragraphe 10, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 [...] ».

Article 5

Il est conseillé d'insérer une virgule entre les termes « du présent règlement grand-ducal » et « une demande d'autorisation ». En outre, il faut lire « [...] conformément à la loi précitée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), ».

Article 6

À la troisième phrase, il faut conjuguer le verbe « être » au présent de l'indicatif et écrire « sont ».

Article 7

Tout comme relevé à l'endroit des observations relatives au préambule, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre des Finances » avec une lettre « n » majuscule.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes