

Projet de règlement grand-ducal

portant création des zones de protection autour des captages d'eau souterraine Schiessentümpel 1, Schiessentümpel 2 et Härebur 1 et situés sur les territoires des communes de Waldbillig et de la Vallée de l'Ernz

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 des conseils communaux des communes de Waldbillig et de la Vallée de l'Ernz prises lors des séances respectives des 17 décembre et 21 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 de la Chambre d'agriculture daté 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 *Härebur 1* (code national SCC-118-08), *Schiessentümpel 1* (SCC-118-01) et *Schiessentümpel 2* (SCC-118-02), exploité par l'Administration communale de Waldbillig en vue de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine.

Les deux captages de source *Schiessentümpel* sont mélangés dans un collecteur de sources avant leur distribution dans les réseaux publics de distribution des communes de Beaufort et de Berdorf. Le captage de source *Härebur* garantit la sécurité d'approvisionnement du réseau de Waldbillig. À l'heure actuelle, il n'existe aucune connexion des réseaux de distribution des sources *Schiessentümpel* et *Härebur*. Les études hydrogéologiques ont mis en évidence que les sources *Schiessentümpel* et *Härebur* sont captées dans un même aquifère qui est de surplus en relation direct avec une multitude d'émergences d'eau souterraine dans la Vallée de l'Ernz Noire et vers le plateau en direction de Waldbillig. Ceci rend la constitution des zones de protection pour les captages *Schiessentümpel* et *Härebur* particulièrement complexe.

Les captages *Schiessentümpel* sont affectés depuis 2008 par des concentrations non-conformes de Métolachlore-ESA, métabolite d'un

herbicide utilisé notamment dans des cultures de maïs. Une alimentation du réseau de distribution de Beaufort ne peut se faire actuellement que suite à un traitement au préalable de l'eau par du charbon actif. Bien que les concentrations au niveau du captage *Härebür 1* soient plus faibles, une influence de l'utilisation d'herbicides dans les cultures de colza et de maïs est également constatée lors de prélèvements réalisés en date du 17 septembre 2014.

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 43bis 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

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

Selon le plan annexé, les captages d'eau souterraine se situent sur plusieurs zones cadastrales séparées et le plan indique dès lors également plusieurs zones de protection immédiate distinctes. Le point 1 est par conséquent à reformuler et à mettre au pluriel.

Au point 3, le Conseil d'État propose de rendre le libellé cohérent avec les projets n^{os} 52050, 52.051 et 52.055 et d'écrire « 130 kg Norg par an et par hectare » au lieu de « 130 kg Norg/ha ».

Le Conseil d'État demande la suppression du point 8 pour être superfétatoire par rapport à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008.

Au point 10, les auteurs prévoient sur le CR118, le CR128, le CR356 et le CR358, au niveau des tronçons visés par l'article 2, des interdictions de transport de produits de nature à polluer les eaux sans autre précision, notamment pour ce qui est de la nature exacte des substances visées. Il y aurait lieu de préciser 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.

Au point 11, le Conseil d'État est à se demander pourquoi le projet sous avis ne comporte pas de disposition spécifique concernant le ravitaillement et l'entretien « de toute autre engin », en dehors des véhicules dans le cadre des travaux forestiers à l'exemple des projets précités et de limiter ainsi l'interdiction du ravitaillement et d'entretien aux seuls véhicules.

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 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.

La forme abrégée « **Art.** » suivie de son numéro respectif s'écrit en caractères gras. Par ailleurs, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée et le numéro ; ce dernier est à faire suivre d'un point final.

L'emploi des adverbes « ci-avant », « ci-devant », « ci-après », « ci-dessus » etc. pour renvoyer à un endroit du dispositif est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Il faut indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'acte et ensuite, dans l'ordre, l'article, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il

est indiqué d'écrire à titre d'exemple : « loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 23, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 de la loi ».

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), ...). Par ailleurs, 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. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif.

Les unités de mesure s'écrivent en toutes lettres. Partant, il est indiqué d'écrire « kilogrammes » en toutes lettres tout au long du dispositif.

Intitulé

Il faut écrire « règlement » avec une lettre « r » minuscule et supprimer le tiret entre les mots « création » et « des ».

Aussi, il est indiqué d'écrire « situées » et « Communes » avec une lettre « c » majuscule.

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. Partant, les deuxième et troisième visas sont à supprimer.

Par ailleurs, 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.

Tenant compte du fait que les avis des Conseils communaux de Waldbillig et de la Vallée de l'Ernz ont été versés au dossier, le visa relatif à ceux-ci est à rédiger comme suit :

« Vu les avis des Conseils communaux de Waldbillig et de la Vallée de l'Ernz ; ».

Le visa relatif au Conseil d'État est à faire suivre d'un point-virgule.

Finalement, à l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre de l'Environnement et Notre Ministre des Finances » avec une lettre « n » majuscule.

Article 2

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

« **Art. 2.** Les zones de protection autour des captages d'eau souterraine Schiessentümpel 1, Schiessentümpel 2 et Härebur 1 sont formées par les parcelles cadastrales suivantes :

1° Zone de protection immédiate :

- commune de Waldbillig, section D de Müllerthal : 1089/715 (partie) ;

2° Zone de protection rapprochée :

- a) commune de Waldbillig, section B de Waldbillig : 1035/2026, 1035/3557, [...] ;
- b) commune de Waldbillig, section C de Christnach : 1943 (partie), 1944/3774 (partie) ;

3° Zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée :

- a) commune de Waldbillig, section B de Waldbillig : 1042/3795, 1042/4195 [...] ;
- b) commune de Waldbillig, section D de Müllerthal : 1089/715 (partie) ;

4° Zone de protection éloignée :

- a) commune de Waldbillig, section C de Christnach : 10/2880, 10/3986, [...], 999/454 ;
- b) commune de Waldbillig, section B de Waldbillig : 100/1092, 1000, [...], 999 ;
- c) commune de Vallée de l'Ernz, section B de Fermes : 100/1010, 101/922, [...], 98 ;
- d) commune de Vallée de l'Ernz, section C de Savelborn : 510/495, 510/496, [...], 597/614 ;

La délimitation [...] ».

Par ailleurs, au dernier alinéa (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.

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.

Lorsqu'un article contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive. À cette fin, il est souhaitable d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans l'énumération. Aussi, et tel que relevé à l'endroit des observations générales, 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), ...). Par ailleurs, 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.

Au point 3 (3° selon le Conseil d'État), première phrase, il faut préciser la substance visée dont la quantité maximale est fixée à 130 kilogrammes N_{org}/ha.

Au point 7 (10° selon le Conseil d'État), il faut écrire « Gestion » avec une lettre « g » majuscule.

Toujours au point 7, le verbe « pouvoir » est à conjuguer au présent de l'indicatif. Par ailleurs, le verbe « pouvoir » doit être utilisé avec circonspection. En effet, son utilisation est susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire.

Encore au point 7, il y a lieu d'omettre le bout de phrase « du présent article » pour être superfétatoire.

Au point 8, il y a lieu d'omettre l'emploi du verbe « devoir ». En effet, pour marquer une obligation, il suffit de recourir au seul présent de l'indicatif.

Au point 9, première et deuxième phrases, il est indiqué de conjuguer le verbe « être » au présent de l'indicatif.

Au point 12, alinéa 2 et alinéa 3, il y a lieu d'écarter l'emploi du verbe « devoir ». En effet, pour marquer une obligation, il suffit de recourir au seul présent de l'indicatif.

Encore au point 12, alinéa 3, il est indiqué d'omettre le mot « notamment », car superfétatoire. En effet, une énonciation d'exemples est sans apport normatif.

Article 4

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'acte et ensuite, dans l'ordre, l'article, le paragraphe et le cas échéant l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Dans le même ordre d'idées, il faut également indiquer avec précision et de manière correcte les dispositions auxquelles il est renvoyé au sein d'un même acte, en commençant par l'article, et ensuite dans l'ordre, le cas échéant, le paragraphe, l'alinéa et le cas échéant le point, la lettre et la phrase visés.

Il y a lieu d'omettre l'emploi du verbe « devoir ». En effet, pour marquer une obligation, il suffit de recourir au seul présent de l'indicatif.

Partant, il est indiqué de rédiger l'article sous avis comme suit :

« **Art. 4.** Conformément à la loi modifiée du 19 décembre relative à l'eau, article 44, paragraphe 10, un programme de mesures est établi dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal. Ce programme comprend le détail des mesures à mettre en place selon l'article 3, [points visés à préciser], ainsi que selon le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ».

Article 5

Tenant compte des observations faites à l'endroit de l'article 4, il y a lieu de rédiger l'article sous avis comme suit :

« **Art. 5.** Pour des installations, ouvrages, dépôts, travaux et activités visés par l'annexe I du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013, qui sont en exploitation au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal, une demande est à introduire conformément à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q) ».

Article 6

L'article sous avis est à rédiger comme suit :

« **Art. 6.** Conformément au règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013, article 6, ... ».

Article 7

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 ».

Aussi, il y a lieu d'écrire « Notre Ministre des Finances » avec une lettre « n » majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes