

Projet de règlement grand-ducal

portant création des zones de protection autour des captages d'eau souterraine Siwebueren et Katzebuer-Millebaach et situés sur les territoires des communes de Luxembourg, Strassen et Walferdange

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 de la Ville de Luxembourg du 14 décembre 2015 et des communes de Strassen et de Walferdange prises lors des séances respectives des 2 et 4 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 des captages d'eau souterraine *Siwebueren 1* (code national : SCC-1-66), *Siwebueren 2* (code national : SCC-1-47) et *Siwebueren 3* (code national : SCC-1- 48), ainsi que *Katzebuer 1* (SCC-1-49) et *Katzebuer 2* (SCC-1-51) exploités par l'Administration communale de la Ville de Luxembourg.

L'eau souterraine des captages en question provient de l'aquifère du Grès de Luxembourg faisant partie de la masse d'eau souterraine du Lias Inférieur. En 2012, 75 pour cent de l'eau souterraine utilisée comme eau potable provenait de cet aquifère.

L'eau captée au niveau des captages *Siwebueren* et *Katzebuer-Millebaach* est affectée par une dégradation de la qualité chimique sans que pour autant les exigences du règlement grand-ducal du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ne soient pas respectées, exception faite des concentrations en N,N-diméthylsulfamide (0,1 g/l) mesurées en date du 9 octobre 2014 au niveau du site *Katzebuer-Millebaach*.

Une panoplie de pesticides et de leurs métabolites a été mesurée au niveau du site Siwebueren dont notamment bentazone, simazine, chlortoluron, diuron et métazachlore-ESA sans que pour autant ces concentrations dépassent 0,05 g/l.^[11] Les métabolites métolachlore-ESA et métazachlore-ESA ont également été détectés en faibles quantités au niveau des captages sans pour autant dépasser 40 pour cent des normes de potabilité (0,1 g/l).

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

Selon le plan annexé, les captages d'eau souterraine de *Siweburen* 1 à 3 et de *Katzebur* se situent sur plusieurs zones cadastrales séparées et le plan indique dès lors également quatre 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 et 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 auquel ils se réfèrent.

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

Au point 2, les auteurs prévoient sur certains tronçons du CR215 des interdictions de transport de produits de nature à polluer les eaux sans autre précision 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.

Il y a lieu de préciser à qui incombe la mise en œuvre des mesures indiquées au point 3 et selon quels critères la nécessité des mesures d'assainissement est jugée.

Au point 7, le Conseil d'État est à se demander pourquoi les auteurs n'ont pas repris le libellé prévu au projets n^{os} 52.054 et 52.055 à savoir : « Des contrôles d'étanchéité des fosses septiques et des installations pour le maniement et le stockage d'engrais azotés liquides, de produits phytopharmaceutiques, de fumier et de lisier ... ».

Au dernier alinéa du point 7, 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 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 a déjà fait l'objet de modifications.

La forme abrégée « **Art.** » suivie de son numéro respectif s'écrivent en caractères gras. Par ailleurs, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée et le numéro.

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 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, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut 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^o, 2^o, 3^o, ...), 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 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.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les textes sont rédigés au présent et non au futur.

Intitulé

Il faut écrire « règlement » avec une lettre « r » minuscule et faire l'accord correctement en écrivant « situés ».

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.

En ce qui concerne l'avis du Syvicol demandé, le Conseil d'État rappelle que ce dernier n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur. Il n'est donc pas nécessaire de le mentionner au préambule. En effet, il pourrait être déduit, à tort, d'une telle mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syvicol lors d'une modification ultérieure.

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.

Il y a lieu d'écrire « 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 Siwebueren 1, Siweburen 2, Siweburen 3, Katzebuer 1 et Katzebuer 2 sont formées par les parcelles cadastrales suivantes :

1° Zone de protection immédiate :

- a) commune de Luxembourg, section A de Rollingergrund : 911/1476 (partie), 911/1477 (partie), 923/1047 ;
- b) commune de Luxembourg, section E d'Eich : 503/2813, 508/2414 ;

2° Zone de protection rapprochée :

- a) commune de Luxembourg, section A de Rollingergrund : 321/3633, 326/3533, [...], 989/4123 ;
- b) commune de Strassen, section B de Bois : 49/341, 49/342, [...], 576/2773 ;
- c) commune de Luxembourg, section E d'Eich : 503/2813, 508/2414, [...], 509/3058 ;

3° Zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée :

- commune de Luxembourg, section A de Rollingergrund: 931/1479, 931/1958, [...], 987/4129 (partie) ;

4° Zone de protection éloignée :

- a) commune de Luxembourg, section A de Rollingergrund : 154/1983, 154/1984, [...], 986/3628 ;
- b) commune de Strassen, section B de Bois : 1175/2671, 1177/634, [...], 913/3720 ;
- c) commune de Luxembourg, section E d'Eich : 469/3045, 469/3170, [...], 506/997 ;
- d) commune de Walferdange, section C de Bereldange : 869/3130, 869/3131, 914/3116.

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.

De plus il y a lieu d'écrire « des zones indiquées ».

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.

Il y a toutefois lieu de redresser l'erreur matérielle en remplaçant le mot « protection » par celui de « production » entre les mots « la » et « d'eau ».

Au point 1, première et deuxième phrases, la conjugaison du verbe « être » est à faire à l'indicatif présent.

Au point 2, il faut écrire « [...] des véhicules transportant des produits [...] ».

Le point 3 est à écarter car la disposition ne formule qu'une recommandation ou un souhait.

Au point 4, l'emploi du verbe « devoir » est à écarter et le renvoi à l'article 4 est à adapter en le remplaçant par le renvoi au nouvel article 15.

Au point 6, deuxième et troisième alinéas, il est indiqué d'omettre l'emploi du verbe « devoir » et de faire l'accord correctement pour lire : « [...] être entourées d'une protection [...] ».

Au point 8 il faut écrire « Administration de l'environnement » avec une lettre « e » minuscule.

Article 4

L'emploi du verbe « devoir » est à écarter dans les textes normatifs. Il suffit de recourir au présent de l'indicatif pour marquer une obligation.

Article 5

Il est indiqué de supprimer les guillemets en trop à la fin de la phrase.

Article 7

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

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