

Projet de règlement grand-ducal

portant création de zones de protection autour des captages d'eau souterraine Ouschterbour, Am Deich, Brouchbour 1, 2 et 3, Aechelbour, Schwaarzegronn, Glabach, Buntten, Kengert BR1, Kengert BR2 et Kengert BR6 situées sur les territoires des communes de Larochette, Nommern, Vallée de l'Ernz, Fischbach et Mersch

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2020)

Par dépêche du 20 mai 2019, 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, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, la carte des zones de protection ainsi que les documents issus de la procédure de consultation publique. Parmi les documents issus de la procédure de consultation publique figurent les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture des 19 juin et 5 juillet 2018 sur le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet tire sa base légale de l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Il a pour objet de délimiter les zones de protection autour de douze captages d'eau souterraine et de définir les réglementations applicables spécifiquement à ces zones. Les captages d'eau souterraine Ouschterbour et Am Deich sont situés sur le territoire de la commune de Larochette, les captages Aechelbour, Brouchbour 1, Brouchbour 2, Brouchbour 3, Schwaarzegronn et Glabach sur le territoire de la commune de Nommern et les captages Buntten, Kengert BR1, Kengert BR2 et Kengert BR6 sur le territoire de la commune de la Vallée de l'Ernz. La zone de protection Glabach s'étend sur le territoire des communes de Fischbach et de Mersch.

L'eau souterraine du captage en question provient de l'aquifère du Grès de Luxembourg faisant partie de la masse d'eau souterraine du Lias inférieur. L'eau souterraine s'écoule aussi bien à travers les pores de la matrice rocheuse que le long des fissures. Le Grès de Luxembourg constitue la principale ressource naturelle du pays. 75 pour cent de l'eau souterraine utilisée comme eau potable provient de cet aquifère.

L'ensemble des zones de protection que le règlement en projet recouvre une surface de 6 kilomètres carrés, dont 73,6 pour cent de zones forestières et boisées, 5,3 pour cent de prairies mésophiles, 14,6 pour cent de terres cultivables, 5,9 pour cent de zones urbanisées et 0,5 pour cent de vergers et de plans d'eau.

L'exposé des motifs indique que les zones d'alimentation des captages énumérés ci-dessous sont juxtaposées, de sorte qu'il convenait de les regrouper dans un seul projet de règlement grand-ducal. Les paramètres chimiques relatifs à la potabilité ne seraient également pas respectés pour l'ensemble des captages, en raison de la présence de produits phytopharmaceutiques ou de nitrates.

Au vu de l'exposé des motifs, le captage Glabach ne respecte pas systématiquement les normes de potabilité, des bactéries *Escherichia coli* et entérocoques y ayant été détectées. D'après les auteurs, cette dégradation de la qualité microbiologique de l'eau serait imputable à l'état de l'ouvrage ou à des infiltrations d'eaux de surface en amont de la source ou à la présence d'eaux usées et mixtes et pourra être résolue par la construction d'un nouveau captage. Par ailleurs, les zones de protection que le règlement grand-ducal en projet se propose de créer se caractériseraient par la présence d'ouvrages, d'installations, dépôts ou activités présentant des risques de pollution des eaux souterraines. Le principal risque de pollution émanerait des activités agricoles, avec des risques de pollution diffuse par les nitrates, les produits phytopharmaceutiques et des bactéries. Les réservoirs d'essence, de mazout, de diesel, de gaz liquide, le dégraissage du camping, ainsi que le stockage de produits constituent des sources potentielles de pollution des eaux souterraines. Les chemins repris et les places de stationnement non étanches pour voitures et mobile home et de tout autre parking présentent également des dangers pour les eaux souterraines. La sylviculture est également une activité présentant des risques de pollution des ressources souterraines. Le risque de pollution microbiologique aux environs immédiats des différents captages peut fortement augmenter avec la présence d'enclos pour chevaux.

Au vu du dossier soumis au Conseil d'État, les communes de Fischbach, Larochette, Mersch, Nommern, Vallée de l'Ernz ont procédé à l'enquête publique exigée par l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008.

Le 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 fixe le cadre général des restrictions, interdictions ou autorisations applicables aux zones de protection. Le règlement grand-ducal en projet vise à adapter ces mesures générales aux besoins et spécificités des zones qu'il entend protéger, en dérogeant dans certains cas aux mesures prévues par le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013. Le recours à une réglementation générale pour déterminer les mesures applicables à l'ensemble des zones de protection et à une réglementation spécifique pour délimiter les différentes zones de protection étant prévu à l'article 44, paragraphes 1^{er} et 2 de la loi, le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de procéder.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Dans son avis n° 52.050 du 7 avril 2017, le Conseil d'État avait estimé que la référence aux plans cadastraux suffit, sans qu'il soit nécessaire d'énumérer les parcelles cadastrales : « 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. »

Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord avec la première phrase du texte sous examen. À la seconde phrase, étant donné que les parcelles cadastrales pourvues d'un numéro cadastral ne sont pas mentionnées, il n'y a pas lieu de mentionner celles ne portant pas de numéro cadastral. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression de la seconde phrase.

Article 3

Le point 1 oblige à la clôture de « la » zone de la protection immédiate conformément à l'article 1^{er}, alinéa 5, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 et, en cas d'impossibilité matérielle, à introduire une demande auprès du ministre conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Au vu de la carte des zones de protection, le Conseil d'État relève qu'il existe cependant autant de zones de protection immédiate que de captages. Le Conseil d'État demande que soit précisé si l'ensemble des zones de protection immédiate couvertes par le règlement en projet ou si seulement les zones de protection immédiate afférentes à certains captages se trouvent visées.

Au point 2, le Conseil d'État demande que soit précisé quelle est « la » zone de protection rapprochée à vulnérabilité élevée visée.

Le point 3 indique quels sont les panneaux routiers devant signaler le début et la fin des zones de protection et n'appelle pas d'observation.

Le point 4 oblige à respecter les meilleures techniques disponibles pour certains travaux de voirie et n'appelle pas d'observation.

L'annexe I, point 4.12, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 renvoie pour le transport de produit de nature à polluer les eaux aux règlements grand-ducaux portant création des zones de protection spécifique le soin de réglementer le transport de produits de nature à polluer les eaux. Le point 5 de l'article sous examen réglemente le transport pour les zones de protection couvertes par le règlement en projet et n'appelle pas d'observation.

Le point 6 réserve l'accès aux chemins forestiers et agricoles aux engins agricoles et forestiers et n'appelle pas d'observation.

L'annexe I, point 6.14, remarque 17, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 prévoit que des interdictions complètes de pâturage dans les zones de protection rapprochée peuvent être appliquées « en cas de nécessité suite à la vulnérabilité à la pollution et à la qualité de l'eau ». Le point 7 fait usage de cette possibilité et applique une interdiction totale à « la » zone de protection rapprochée sans préciser le captage concerné. Le Conseil d'État demande que soient précisés les captages concernés.

Le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 régit l'utilisation des fertilisations décrites à l'annexe I, points 6.24 et 6.26 à 6.28. Le point 8 de l'article sous examen entend aller plus loin en édictant une interdiction totale des fertilisations dans « la » zone de protection rapprochée, sans définir avec précision la zone de protection rapprochée tombant dans le champ d'application du règlement en projet qui est concernée. Le Conseil d'État demande que soit indiqué le captage concerné, alors qu'au commentaire des articles, seulement certains captages sont mentionnés. Le point 13 permet de déroger au point sous examen par voie d'autorisation ministérielle.

Le point 9 fixe la quantité maximale d'azote organique sur les terres arables dans la zone de protection éloignée et constitue une application de l'annexe I, points 6.24 et 6.26 à 6.28, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013. Le point sous examen n'appelle pas d'observation. Il est à noter que le point 13 permet d'y déroger par voie d'autorisation ministérielle.

L'annexe I, point 6.36, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 interdit la fertilisation avec engrais minéraux azotés en zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée et renvoie pour les autres zones à l'annexe III pour la définition des quantités maximales admissibles. Les points 10 et 11 fixent la quantité de fertilisants azotés sur certaines cultures et sur les prairies et pâturages, sans opérer de distinction entre les zones de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée, de protection rapprochée ou de protection éloignée et se montrent donc plus stricts que le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013.

L'annexe I, points 4.10 et 6.34, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 autorise l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en zone de protection rapprochée et éloignée, mais prévoit la possibilité que soient appliquées des restrictions supplémentaires ou des interdictions complètes. Le point 12 applique une interdiction complète à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans « la » zone de protection rapprochée, sans toutefois indiquer le captage concerné. Le Conseil d'État demande que soit précisée la zone de protection rapprochée visée par le point sous examen, surtout qu'au commentaire des articles trois captages d'eau sont indiqués comme étant affectés par l'utilisation de ces produits. Le point 13 permet de déroger au point sous examen par voie d'autorisation ministérielle.

Le point 13 permet de déroger aux dispositions des points 7 à 12 par voie d'autorisation ministérielle introduite conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Il n'appelle pas d'observation.

Le point 14 indique que des programmes de vulgarisation agricole sont à élaborer. Lu en combinaison avec l'article 4 du règlement en projet, il y a lieu de comprendre que cette obligation pèse sur l'exploitant du point de prélèvement. Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ne contient aucune disposition relative aux cuves à mazout. Le point 15 définit, pour les zones couvertes par le règlement en projet les conditions applicables aux cuves à mazout. Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Les points 16 et 17 donnent des précisions quant à l'étanchéité des fosses septiques et des installations pour le maniement et le stockage d'engrais azotés liquides et de produits phytopharmaceutiques. Les dispositions sont imprécises dans la mesure où elles ne spécifient ni la nature de ces contrôles ni leur étendue. Se pose encore la question de savoir qui est habilité à effectuer les contrôles d'étanchéité des fosses septiques et des autres installations visées, et quels sont les critères à respecter en cas de renouvellement de ces installations, la référence à des critères de construction en vigueur dans les zones de protection autour de captages d'eau destinée à la consommation humaine étant insuffisante. Le Conseil d'État demande dès lors d'apporter les précisions nécessaires au projet sous revue. En ce qui concerne les personnes chargées du contrôle, le Conseil d'État comprend qu'il s'agit des personnes visées par la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement.

Le point 18 indique que les risques de pollution émanant des sites potentiellement pollués sont à étudier. En ce qui concerne la notion de « sites potentiellement pollués », le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 février 2020 relatif au projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués (doc. parl. n° 7237⁴). Lu en combinaison avec l'article 4 du règlement en projet, il y a lieu de comprendre que cette obligation pèse sur l'exploitant du point de prélèvement.

L'annexe I, point 5.6, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 prévoit une interdiction totale des sondes et capteurs géothermiques, pour l'ensemble des zones de protection. Le point 19 de l'article sous examen, pour les zones de protection éloignée couvertes par le règlement en projet, entend quant à lui permettre d'introduire une autorisation ministérielle conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

L'annexe I, point 4.14.1, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 interdit en principe l'extension de campings en zone de protection rapprochée. Le point 20 de l'article sous examen introduit la possibilité de demander une autorisation ministérielle pour l'extension de campings qui aurait déjà été autorisée, mais non encore réalisée à l'entrée en vigueur du règlement en projet, et ce, dans « la » zone de protection rapprochée. Le Conseil d'État demande que soit précisé quelle est « la » zone de protection rapprochée visée.

L'annexe I, point 5.3, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet interdit en principe complètement les forages non utilisés pour l'approvisionnement public en eau destinée à la consommation humaine. Le

point 21 de l'article sous examen entend quant à lui permettre de demander une autorisation ministérielle conformément à l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Article 4

L'article 3, points 4, 14 et 18, renvoie à l'article 4. Le Conseil d'État en déduit que le « détail des mesures à mettre en place selon l'article 3 » vise exclusivement lesdites mesures de l'article 3, points 4, 14 et 18 et demande que cette précision soit apportée au libellé de l'article sous revue.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au premier visa, une virgule est à ajouter avant les termes « et notamment son article 44 ».

Il n'est pas indiqué de se référer à 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, ainsi qu'à 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, étant donné qu'une directive ne peut servir de fondement légal au futur règlement grand-ducal. Partant, les deuxième et troisième visas sont à supprimer.

Le sixième visa relatif aux avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics 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.

Au huitième visa, il y a lieu d'insérer les termes « des communes » entre les termes « des conseils communaux » et « de Larochette ». Par ailleurs, ce visa 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.

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire, à trois reprises, « Notre Ministre », avec une lettre « m » majuscule au terme « ministre », étant donné qu'au préambule, ce terme désigne le titulaire et non la fonction.

Intitulé

Les termes « Broucbour 1, 2 et 3 » sont à remplacer par les termes « Broucbour 1, Broucbour 2 et Broucbour 3 ».

Article 1^{er}

Il n'y a pas lieu de mettre des références entre parenthèses dans le dispositif.

Article 3

À la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « règlement grand-ducal modifié du 9 juillet 2013 ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Au point 1, deuxième phrase, il convient d'écrire les termes « membre du Gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions » avec des lettres initiales majuscules aux termes « Gouvernement » et « Gestion ». Cette observation vaut également pour les points 13, 19, 20 et 21.

Au point 3, le terme « respectivement » est à omettre.

Au point 5, première phrase, le point final après le terme « périmètre » est à supprimer. À la deuxième phrase, il convient de faire référence au panneau « C,3m » sans insérer d'espace entre les différents éléments composant la dénomination du panneau, ceci conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le point 9 est à libeller comme suit :

« 9° Sur les terres arables situées dans la zone de protection éloignée, la quantité maximale d'azote organique est fixée à 130 kilogrammes par an et par hectare. »

Au point 13, les termes « du présent article » sont à omettre, car superfétatoires.

Concernant le point 15, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que 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 ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3, première phrase.

Au point 15, alinéa 3, les termes « , notamment lors du choc d'un engin » sont à écarter pour être superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 4

À la première phrase, il y a lieu d'écrire « conformément à l'article 44, paragraphe 9, de la loi précitée du 19 décembre 2008 ~~relative à l'eau~~ »

Article 7

Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales

se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu