

Projet de règlement grand-ducal

portant création de zones de protection autour des captages d'eau souterraine Willibrordusquelle, Waldquelle (puits), Wiesenquelle, Herborn, Bourslach 1, Bourslach 2, Bech, Rippig, Waldquelle (source), Alter Speicher, Wolper, Millewues, Vollwaasser situées sur les territoires des communes de Bech, Consdorf, Echternach et Rosport-Mompach

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2020)

Par dépêche du 21 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 des captages d'eau souterraine Willibrordusquelle, Waldquelle puits, Wiesenquelle, Herborn, Bourslach 1, Bourslach 2, Bech, Rippig, Waldquelle source, Alter Speicher, Wolper, Millewues, Vollwaasser et de définir les réglementations applicables spécifiquement à ces zones.

L'eau souterraine des captages 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.

Les sources Alter Speicher, Rippig, Herborn ainsi que les puits Waldquelle et Willibrordusquelle ne sont temporairement pas en service en raison d'une eau de qualité non conforme aux critères de potabilité définis dans le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

L'exposé des motifs indique que les zones d'alimentation des captages énumérés ci-dessus sont avoisinantes, de sorte qu'il convenait de les regrouper dans un seul projet de règlement grand-ducal.

L'ensemble des zones de protection créées autour des captages d'eau a une surface de 10,5 kilomètres carrés, dont 61 pour cent de zones forestières et boisées, 18,7 pour cent de prairies mésophiles et 14,6 pour cent de terres cultivables. Les zones de protection se situent partiellement en zone Natura 2000.

Au vu de l'exposé des motifs, l'ensemble des zones de protection que le règlement en projet tend à 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 proviendrait des activités agricoles avec l'épandage d'engrais et de produits phytopharmaceutiques, ainsi que des infrastructures. L'influence des pratiques agricoles se ferait particulièrement ressentir au niveau des captages du site Geyershof, de la source Vollwasser et des captages exploités par l'Administration communale de Bech. Des sites pollués et potentiellement pollués, tels que décharges sauvages et anciennes décharges, hangars et lieux de stockage de matériel, des zones de stockage de vieilles machines agricoles et de déversement de déchets organiques, ainsi que l'ancien site de stock-car sont également localisés dans les zones de protection des différents captages et présenteraient des risques de pollution des eaux souterraines.

De manière générale, les collecteurs ou canalisations pour eaux usées ou mixtes, les canalisations de décharge des bassins d'orage, les fosses septiques, les fosses à purin, lisiers ou jus d'ensilage, et les citernes à mazout, seraient également des sources potentielles de pollution des eaux captées. La station d'épuration existante de Hersberg présenterait également des risques pour les eaux souterraines captées par les forages Bourlach 1 et Bourlach 2. Finalement, les axes routiers et la sylviculture constitueraient des risques de pollution des eaux souterraines.

Au vu du dossier soumis au Conseil d'État, les communes de Bech, Consdorf, Echternach et Rosport-Mompach 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. Le Conseil d'État demande que soit précisé si les zones de protection de tous les captages ou si seulement les zones de protection immédiate à l'un des captages se trouvent visées.

Le point 2 n'appelle pas d'observation.

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.

Le point 7 fixe la quantité maximale d'azote organique sur les prairies et pâturages permanents dans « la » zone de protection rapprochée couverte par le règlement en projet. Il est dérogé à l'annexe I, point 6.24, en fixant des quantités moindres. Il est cependant à noter que le point 14 permet d'y déroger par voie d'autorisation ministérielle. Le Conseil d'État demande que soit précisé quelle est « la » zone de protection rapprochée visée.

Le point 8 fixe la quantité maximale d'azote organique sur les terres arables dans « la » zone de protection éloignée couverte par le règlement en projet 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. Il est à nouveau plus restrictif en fixant une quantité moindre. En vertu du point 14, il peut être dérogé au point sous examen par voie d'autorisation ministérielle. Le Conseil d'État demande que soit précisé quelle est « la » zone de protection éloignée visée.

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 9 et 10 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 plus stricts que le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013. Il est à noter que le point 14 permet d'y déroger par voie d'autorisation ministérielle.

Le règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ne contient aucune disposition relative à la conversion de prairies permanentes. Le point 11 de l'article sous examen entend interdire toute conversion de prairies permanentes en terre arable, le point 14 permettant toutefois d'y déroger par voie d'autorisation.

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 les zones de protection rapprochée couvertes par le règlement en projet. Le point 14 de l'article sous examen permet d'y déroger par voie d'autorisation ministérielle.

L'annexe I, point 6.31.1, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 soumet le retournement en zone de protection éloignée à autorisation ministérielle. Le point 13 entend l'interdire totalement, alors que le point 14 permet d'y déroger par voie d'autorisation ministérielle. Aux yeux du Conseil d'État, le point 13 de l'article sous examen est superfétatoire et par conséquent à supprimer.

Le point 14 permet de déroger aux dispositions des points 7 à 13 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 15 n'appelle pas d'observation.

Le point 16 vise le contrôle de l'étanchéité du réseau des eaux usées, des fosses septiques et des installations pour le maniement d'engrais liquides et de produits phytopharmaceutiques. Il met en application les dispositions de l'annexe I, points 2.1 et 2.3 du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 qui prévoient la fréquence des contrôles d'étanchéité. L'article est imprécis dans la mesure où il ne spécifie pas qui est habilité à effectuer les contrôles d'étanchéité des réseaux d'eaux usées, d'eaux mixtes et des fosses septiques ni 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 que les critères à respecter soient précisés. 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 17 relatif à l'étanchéité des fosses septiques n'appelle pas d'observation.

L'annexe I, point 2.1.2, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 interdit l'extension et transformation substantielle des stations de traitement des eaux usées en zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée et en zone de protection rapprochée et les soumet à autorisation et condition en zone de protection éloignée. Le point 18 s'avère plus strict et interdit l'extension et transformation substantielle des stations de traitement des eaux dans toutes les zones de protection couvertes par le règlement en projet. Le Conseil d'État s'interroge sur l'adéquation de cette interdiction et le but poursuivi par le présent projet sous avis, dans la mesure où une transformation substantielle d'une station de traitement des eaux usées en vue d'assurer un meilleur traitement des eaux usées permet d'assurer une protection plus efficace des zones de protection. Le point 18 est par ailleurs partiellement en contradiction avec le point 20 du présent projet, en ce que ce dernier impose des aménagements à réaliser concernant les stations de traitement des eaux usées ou d'eaux mixtes existantes dans les zones de protection.

L'annexe I, point 2.5, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 interdit le déversement d'eaux de décharge en provenance de déversoirs et de bassins d'orage en zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée et le soumet à autorisation en zone de protection rapprochée et en zone de protection éloignée. Le point 19 s'avère plus strict en ce qu'il l'interdit tant en zone de protection rapprochée avec vulnérabilité élevée qu'en zone de protection rapprochée, sans fournir dans le commentaire de l'article une explication concernant l'application de cette mesure restrictive par rapport au cadre général du règlement 2013. Le point sous examen entend cependant autoriser le déversement en zone de protection éloignée, sous condition. En indiquant qu'un tel déversement est « envisageable », le point sous examen manque de précision. Le Conseil d'État demande d'indiquer avec précision si une telle activité est ou non autorisée, et si oui, de préciser si une autorisation ministérielle est requise.

Le point 21 prévoit que lorsque la détérioration de l'eau souterraine est due à une pollution locale du sol, le ministre peut imposer « des mesures de

gestion de la pollution (...) à l'auteur ou à l'auteur présumé de la pollution du sol, ou si celui-ci ne peut être identifié ou ne dispose pas de sûretés financières suffisantes, au propriétaire des terrains pollués ». Le Conseil d'État réitère son observation formulée dans ses avis précédents (voir Avis du Conseil d'État n° 52.919 du 17 juillet 2018 sur le règlement grand-ducal du 2 octobre 2018 portant création de zones de protection autour des captages d'eau souterraine Trudlerbour, Millbech, Stuwelsboesch, Boumillen nouvelle, B11 et Bichel, ainsi que du site de captage Scheidhof situées sur les territoires des communes de Contern, Hesperange, Luxembourg, Sandweiler, Schuttrange et Weiler-la-Tour, en projet). Il relève ainsi que cette disposition excède les limites tracées par l'article 31, paragraphe 2, de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui autorise le ministre à décider « l'élaboration de mesures supplémentaires qui peuvent être nécessaires pour réaliser ces objectifs environnementaux, y compris, le cas échéant, la fixation de normes de qualité environnementale plus strictes ». La disposition citée ne prévoit en effet ni l'établissement d'une hiérarchie dans la désignation des destinataires des mesures administratives ni que ces mesures peuvent être imposées à une autre personne que l'auteur de la pollution. Il est à noter que le projet de loi n° 7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués se propose de régler cette matière. La disposition sous avis est dépourvue de base légale suffisante et se trouve ainsi exposée à la sanction de l'inapplicabilité, inscrite à l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande, par conséquent, de supprimer la dernière phrase du point 16, puisque le ministre peut imposer directement des mesures réparatrices à l'auteur de la pollution sur la base de l'article 31, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008.

L'annexe I, point 5.3, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 interdit en principe complètement les forages non utilisés pour l'approvisionnement public en eau destinée à la consommation humaine. Le point 22 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.

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 23 de l'article sous examen, pour les zones de protection éloignées 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.

Article 4

L'article 3, points 4, 15 et 21, 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, 15 et 21, et demande que cette précision soit apportée au libellé de l'article sous revue.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Les parenthèses étant à omettre, il y a lieu d'écrire « Waldquelle puits » et « Waldquelle source ». Cette observation vaut également pour l'article 2.

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 Bech, Consdorf, Echternach et Rosport-Mompach ».

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

Article 1^{er}

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

Article 3

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 14, 22 et 23.

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

Au point 4, les termes « du présent règlement » sont à supprimer.

Au point 5, 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.

Au point 6, première phrase, les termes « ayants droit » s'écrivent sans trait d'union.

La teneur suivante est à conférer au point 7 :

« 7° Sur les prairies et pâturages permanents situés dans la zone de protection rapprochée, la quantité maximale d'azote organique est fixée à 130 kilogrammes par an et par hectare. »

Le point 8 est à libeller comme suit :

« 8° 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 14, les termes « du présent article » sont à supprimer.

Le point 18 est à libeller comme suit :

« 18° Toute extension et transformation substantielle de stations de traitement des eaux usées ou des eaux mixtes avec déversement ou infiltration des eaux traitées dans les zones de protection est interdite. »

Au point 19, dernière phrase, il y a lieu de recourir au seul présent de l'indicatif et de remplacer le terme « permettront » par le terme « permettent ». Cette observation vaut également pour le point 20, deuxième phrase, où il y a lieu de remplacer le terme « sera » par le terme « est ».

Au point 22, il convient d'écrire « par dérogation à l'annexe I, point 5.3, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ».

Au point 23, il faut écrire « par dérogation à l'annexe I, point 5.6, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 ».

Article 8

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 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