CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 53.423

Projet de règlement grand-ducal

portant création de zones de protection autour des captages d'eau souterraine Brunnen 1 et Brunnen 2 situées sur le territoire de la commune d'Ell

---

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 et 27 juin 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 Brunnen 1 et Brunnen 2 et de définir les réglementations applicables spécifiquement à ces zones. Les captages d'eau souterraine Brunnen 1 et Brunnen 2 sont situées sur le territoire de la commune d'Ell.

L'eau souterraine des forages provient de l'aquifère du Trias en faciès de bordure, faisant partie de la masse d'eau souterraine du Trias Nord. Les eaux souterraines s'écoulent aussi bien au travers des pores de la matrice rocheuse que le long des fissures.

L'ensemble des zones de protection créées autour des forages Brunnen 1 et Brunnen 2 a une surface de 18 hectares, dont la majorité est située en zones forestières.

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, notamment dans la zone de protection rapprochée des deux forages. La sylviculture et les axes routiers seraient également facteurs de risque de pollution.

Au vu du dossier soumis au Conseil d'État, la commune d'Ell a 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 1er et 2, de la loi, le Conseil d'État peut s'accommoder de cette façon de procéder.

Examen des articles

Article 1er

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 1er, 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 1er, lettre q), de la loi précitée du 19 décembre 2008. Le Conseil d'État demande de préciser quelle est « la » zone de protection immédiate visée.

Le point 2 indique quels sont les panneaux routiers devant signaliser le début et la fin des zones de protection et n'appelle pas d'observation.

Le point 3 oblige à respecter les meilleures techniques disponibles pour les travaux à réaliser sur les parties de la voie publique située à l'intérieur du périmètre de la zone de protection 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 4 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 5 réserve l'accès aux chemins forestiers et agricoles aux engins agricoles et forestiers et n'appelle pas d'observation.

Le point 6 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.

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 7 de l'article sous examen entend quant à lui permettre de demander une autorisation ministérielle conformément à l'article 23, paragraphe 1er, 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 3 et 6, 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 3 et 6, 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 « de la commune » entre ceux de « conseil communal » et « d'Ell ».

À l'endroit des ministres proposants, 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 1er

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 l, il convient d'écrire les termes « membre du Gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions » avec lettres initiales majuscules aux termes « Gouvernement » et « Gestion ». Cette observation vaut également pour le point 7.

Au point 2, le terme « respectivement » est à omettre.

Au point 5, première phrase, les termes « ayants droit » s'écrivent sans trait d'union.

Au point 6, les termes « doivent être élaborés » sont à remplacer par ceux de « sont élaborés ».

Au point 7, il convient d'écrire « par dérogation à l'annexe I, point 5.3, du règlement grand-ducal précité du 9 juillet 2013 […] ».

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,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu