

Projet de règlement grand-ducal relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration

* * *

Exposé des motifs

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet de mettre en œuvre la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO L 372 du 27.12.2006, p. 19). Cette directive trouve son origine dans 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 (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1) dont l'article 17 confie au Parlement et au Conseil la mission d'adopter « des mesures spécifiques visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines » afin d'atteindre le « bon état chimique » de ces eaux.

Selon l'exposé des motifs de la directive 2006/118/CE « les débats ayant abouti à l'accord final sur la directive cadre dans le domaine de l'eau (...) ont fait apparaître des approches très diverses en ce qui concerne la protection de eaux souterraines. Comme il s'est avéré impossible de parvenir à un accord sur les dispositions détaillées relatives aux eaux souterraines », la directive 2000/60/CE choisi de reporter la discussion en donnant à la Commission la mission d'élaborer une proposition de directive traitant de cette question.

La loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau met en œuvre la directive 2000/60/CE. Son article 6 renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer les critères pour l'évaluation de l'état des eaux souterraines, pour l'identification des tendances à la hausse significatives et durables, ainsi que pour la définition des points de départ des inversions de tendance.

Les « mesures spécifiques » arrêtées par la directive 2006/118/CE consistent, d'une part, à définir la méthodologie pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines (articles 3 et 4), d'autre part, à fixer les règles pour identifier les tendances à la hausse des concentrations de polluants observées dans les masses d'eau identifiées comme étant à risque et pour déterminer le point de départ des inversions de tendance (article 5).

La directive prévoit toute une série d'obligations à l'égard des seuls États membres mais ne contient pas d'obligations à l'égard des particuliers, ni ne formule des droits dont ils pourraient se prévaloir. L'autorité étatique est liée par la directive sans qu'il ne soit besoin de reprendre ces obligations dans la loi nationale, car la directive s'applique directement aux États membres qui en sont les destinataires naturels.

Il en est ainsi par exemple des règles formulées à l'article 3, paragraphe 1, alinéa 2 in fine pour ce qui est de la liste des paramètres ou substances polluantes dont la détermination appartient aux États membres. Il en est ainsi également de l'obligation faite aux États membres d'inclure dans les programmes de mesures qu'ils sont tenus d'élaborer en application de la directive 2000/60/CE des mesures relatives à l'introduction de polluants dans les eaux souterraines, programmes dont l'article 28 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau confie l'élaboration à une administration étatique.

Enfin, la directive ouvre un certain nombre d'options qu'il appartient aux États d'exercer ou de ne pas exercer. Il a été choisi de ne pas exercer ces options.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

§ 1

Le paragraphe 1 confie à l'administration de la Gestion de l'Eau la mission de surveiller l'état chimique des eaux souterraines.

§ 2

Au vœu de la directive 2000/60/CE, les eaux souterraines, à l'instar des eaux de surface, doivent être dans un « bon état » au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la directive, soit le 22 décembre 2015.

La notion de bon état renvoie à un critère quantitatif et à un critère qualitatif, le critère qualitatif étant l'état chimique. Le présent règlement grand-ducal ne s'attache qu'à l'état qualitatif.

La directive 2006/118/CE utilise la terminologie de « normes de qualité » et de « valeurs seuils ». Dans les deux cas il s'agit de paramètres, de substances polluantes, dont la concentration ne doit pas être dépassée. Si les « normes de qualité » sont fixées par la directive pour toutes les masses d'eau dans l'ensemble de l'Europe, tant pour ce qui est des substances et les valeurs qui leur sont attachées, la directive entend par « valeurs seuils » des « norme(s) de qualité fixée(s) (...) par les États membres. Chaque État membre a l'obligation d'identifier individuellement les substances qui sont susceptibles de constituer un risque pour la qualité de l'eau souterraine et de déterminer la concentration à partir de laquelle la qualité de l'eau est affectée.

Au niveau national, cette distinction dans la terminologie ne s'impose pas: les unes sont aussi contraignantes que les autres. Comme la terminologie retenue par la directive est peu éloquente et prête à confusion, il a été choisi d'avoir recours au terme de « paramètres » pour désigner les substances susceptibles de constituer un risque pour l'eau souterraine et dont la présence doit par conséquent être surveillée et contrôlée.

Si l'eau souterraine remplit les conditions posées au paragraphe 2 qui combinent l'annexe V, point 2.3 de la directive 2000/60/CE et la directive 2006/118/CE, elle est considérée comme étant en bon état chimique.

§ 3

Les eaux souterraines qui ne répondent pas aux conditions formulées au paragraphe 2 ne doivent pas dans tous les cas être considérées comme n'étant pas en bon état chimique. Dans un tel cas, il doit toutefois être procédé à un examen plus approfondi qui ne se fonde plus exclusivement sur des valeurs mesurées mais qui implique une compétence d'expert.

Les mesures pour parer au dépassement des valeurs viseront porter plus particulièrement sur la partie de l'eau souterraine où les dépassements ont été mesurés.

Article 2

L'article 2 fournit, sous la forme d'un tableau, les paramètres qui sont prendre en compte pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines.

Les deux premiers sont imposés par la directive au titre de « normes de qualité environnementale ».

Les autres ont été déterminés conformément à la procédure prévue à l'article 3, paragraphes 1 à 4 et sont reprises dans le plan de gestion de district hydrographique.

Article 3

La définition que la directive 2006/118/CE donne du concept de « tendance significative et durable à la hausse » n'est pas éloquente. Pour cette raison il a été choisi de ne pas la reproduire littéralement mais d'en reprendre la substance à la deuxième phrase.

Article 4

L'identification de tendances à la hausse des concentrations de polluants repose, dans une très large mesure, sur les données recueillies dans le cadre du programme de surveillance. Il importe d'organiser le réseau de surveillance et l'analyse des données recueillies de manière à pouvoir en tirer des conclusions claires. L'article 4 précise, pour les eaux souterraines, l'article 21 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Article 5

Conformément à l'annexe IV partie B de la directive, cet article fixe le point de départ pour les mesures visant à inverser les tendances à 75% de la valeur retenue comme concentration maximale.

Article 6

Le règlement grand-ducal du 16 août 1982 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution par les substances dangereuses a été pris en exécution de l'article 12 de la loi du 26 juin 1980 concernant l'élimination des déchets. Cette loi a été abrogée par la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets dont l'article 36, paragraphe 1, deuxième tiret, abroge « d'une manière générale, toutes les dispositions légales et réglementaires applicables aux installations et sites soumis à la présente loi et qui lui sont contraires ».

Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 16 août 1982 a pour objet de prévenir la pollution des eaux souterraines par un certain nombre de substances considérées comme dangereuses en interdisant leur rejet ou en soumettant leur rejet à autorisation. Or, d'une part, la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau interdit en son article 22 « d'altérer les conditions physiques, chimiques ou biologiques des eaux de surface et souterraines (...) en (...) introduisant (...) dans (c)es eaux (...) des substances solides, liquides ou gazeuses polluées, polluantes, ou susceptibles de polluer » et soumet à autorisation, en son article 23, paragraphe 1, « le déversement (...) de substances solides ou gazeuses, ainsi que de liquides (...) dans les eaux de surface ou souterraines ». D'autre part, le règlement grand-ducal du 16 août 1982 paraît être tombé en désuétude bien avant l'abrogation de la loi du 26 juin 1980. Il est donc préférable de l'abroger formellement.

Texte du projet de règlement grand-ducal

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,
Vu l'article 6 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
Vu la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration;
Vu 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;
Vu les avis des chambres professionnelles demandées ;
Notre Conseil d'Etat entendu ;
Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article 1^{er}

1. L'Administration de la Gestion de l'Eau procède à l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines.

2. Une eau souterraine est considérée comme étant en bon état chimique lorsque les concentrations des substances énumérées à l'article 2 ne dépassent en aucun point de surveillance les valeurs fixées, ne montrent pas d'effets d'une invasion salée ou autre, ne sont pas de nature à compromettre la réalisation des objectifs environnementaux pour les eaux de surface associées formulés à l'article 4 de la loi du 19 décembre 2009 relative à l'eau, entraîner une diminution importante de la qualité écologique ou chimique de ces eaux ou occasionner des dommages importants aux écosystèmes terrestres qui dépendent de l'eau souterraine et que les changements de conductivité n'indiquent pas d'invasion d'eau salée ou autre dans l'eau souterraine.

3. Le fait que la concentration d'une de ces substances dépasse les valeurs ainsi fixées ne fait pas obstacle à ce que l'eau souterraine soit néanmoins considérée comme étant en bon état chimique, lorsqu'une enquête détermine que:

- les concentrations des substances dépassant les valeurs fixées ne sont pas considérées comme présentant un risque significatif pour l'environnement, compte tenu, le cas échéant, de l'étendue de l'eau souterraine qui est concernée,
- les concentrations des substances ne montrent pas d'effets d'une invasion salée,
- les concentrations des substances dépassant les valeurs fixées ne sont pas de nature à compromettre la réalisation des objectifs environnementaux pour les eaux de surface associés définis à l'article 4 de la loi du 19 décembre 2009 relative à l'eau, entraîner une diminution importante de la qualité écologique ou chimique de ces eaux ou occasionner des dommages importants aux écosystèmes terrestres qui dépendent de l'eau souterraine,
- l'aptitude de l'eau souterraine concernée à se prêter aux utilisations humaines n'a pas été compromise de manière significative.

Sur la partie des eaux souterraines représentée par le ou les points de surveillance où la concentration a été dépassée, l'Administration de la Gestion de l'Eau veille à ce que les mesures nécessaires pour protéger les écosystèmes aquatiques et terrestres soient prises.

Article 2

L'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines est établie sur la base des paramètres suivants:

Paramètres	concentration maximale
Nitrates	50 mg/l
Substances actives des pesticides*, ainsi que les métabolites et produits de dégradation et de réaction pertinents	0,1 µg/l par substance et 0,5µg/l total**
Arsenic	10 µg/l
Cadmium	1 µg/l
Plomb	10 µg/l
Mercure	1 µg/l
Ammonium	0,5 mg/l
Chlorures	250 mg/l
Sulfates	250 mg/l
Trichloroéthylène et Tétrachloroéthylène	10 µg/l

* C'est-à-dire les produits phytopharmaceutiques au sens de l'article 2 du règlement grand-ducal du 14 décembre 1994 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ainsi que les produits biocides au sens de l'article 2 de la loi du 24 décembre 2002 relative aux produits biocides.

** la somme des pesticides détectés et quantifiés dans le cadre de la procédure de surveillance, y compris leurs métabolites, les produits de dégradation et les produits de réaction pertinents.

Article 3

Dans les eaux souterraines qui risquent de ne pas atteindre le bon état chimique, l'administration de la Gestion de l'Eau identifie les tendances à la hausse significatives et durables des concentrations de polluants et définit le point de départ de l'inversion de ces tendances.

Pour déterminer si une eau souterraine présente une tendance à la hausse significative et durable de la concentration d'un polluant il est tenu compte des résultats statistiques fournis par le réseau de mesure et des données environnementales disponibles.

Article 4

L'identification des tendances à la hausse significatives et durables s'appuie sur le programme de surveillance établi conformément à l'article 21 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Celui-ci veille:

- à ce que la surveillance soit représentative tant en ce qui concerne la localisation des points de surveillance qu'en ce qui concerne le calendrier de surveillance,
- à ce qu'il soit tenu compte des caractéristiques physiques et chimiques temporelles de l'eau souterraine, y compris des conditions d'écoulement et des vitesses d'infiltration ainsi que du délai de percolation à travers le sol ou le sous-sol,

- à ce que les méthodes de surveillance et d'analyse soient conformes aux principes internationaux de contrôle de la qualité.

L'évaluation est basée sur une analyse statistique des résultats du programme de surveillance.

La moitié de la valeur de la limite de quantification la plus élevée des séries temporelles est affectée aux mesures inférieures à la limite de quantification, sauf pour les pesticides.

Aux fins de l'identification des tendances, il sera tenu compte des données recueillies aux fins de l'identification des tendances dans le cadre du premier plan de gestion de district hydrographique.

Lorsque des panaches de pollution sont constatés dans les eaux souterraines, des évaluations de tendance supplémentaires sont, au besoin, effectuées pour les paramètres identifiés, afin de vérifier que les panaches ne s'étendent pas, ne dégradent pas l'état chimique de l'eau souterraine et ne présentent pas de risque pour la santé humaine ou pour l'environnement.

Article 5

Lorsque la concentration d'une substance énumérée à l'article 2 atteint 75% de la concentration maximale, les mesures visant à inverser la tendance à la hausse prévues au programme de mesures établi en application de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau sont mises en œuvre.

Article 6

Le règlement grand-ducal du 16 août 1982 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution par les substances dangereuses est abrogé.