

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (3668WMMR)

Saisine : Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région (2 juillet 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le principal objet du présent projet de règlement grand-ducal (ci-après, le « projet de règlement grand-ducal ») est de porter exécution de l'article 6 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, intitulé : « objectifs environnementaux pour les eaux souterraines ». L'article 6 de la loi en question dispose en effet que « *[l]es critères pour l'évaluation de l'état chimique et de l'état quantitatif des eaux souterraines, les conditions pour le classement en catégories, ainsi que les critères pour l'identification des tendances à la hausse significatives et durables, y compris les critères pour la définition des points de départ des inversions de tendance à utiliser, sont déterminés par règlement grand-ducal. [...]* ».

Il est de surcroît à noter que le projet de règlement grand-ducal sous avis met en œuvre l'encadrement communautaire posé par la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, laquelle fut adoptée suite à la directive 2000/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dont l'article 17 confie au Parlement et au Conseil la mission d'adopter des mesures de prévention et de contrôle de la pollution des eaux souterraines, et notamment des critères pour l'évaluation du bon état chimique des eaux souterraines, pour l'identification des tendances significatives et durables à la hausse, et pour la définition des points de départ des inversions de tendance.

Considérations générales

En premier lieu, il est à relever que la lettre de saisine du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, datée au 29 juin 2010, ainsi que l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis sont muets par rapport à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne par la Commission européenne en date du 24 juin 2010 sur base de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et concernant la non-communication des mesures transposant la directive 2006/118/CE susmentionnée¹. La Chambre de Commerce regrette profondément cette omission importante et considère que, dans ce cas précis ainsi que de manière générale, dans un souci général de communication transparente envers les acteurs institutionnels appelés à émettre des avis sur les projets de lois et les projets de règlements grand-ducaux, les auteurs des textes ainsi soumis pour avis devraient systématiquement mentionner les procédures entamées par la Commission ainsi que d'en reprendre et de commenter les faits saillants et les principales motivations sous-jacents.

En deuxième lieu, de par la directive 2000/118/CE susmentionnée, l'« état d'une eau souterraine » est l'expression générale de l'état d'une masse d'eau souterraine, déterminé par la plus mauvaise valeur de son état quantitatif et de son état chimique ou qualitatif. L'article 6 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, dont un extrait a fait l'objet d'une citation ci-avant, reprend d'ailleurs la double qualification « quantitative » et « qualitative » pour désigner l'état d'une eau souterraine. Le projet de règlement grand-ducal sous avis

¹ Décision n° 2009/0192.

« ne s'attache qu'à l'état qualitatif »² des eaux souterraines, c'est-à-dire à son état chimique. L'état quantitatif, c'est-à-dire l'expression du degré d'incidence des captages directs et indirects sur une masse d'eau souterraine, n'est pas abordé dans le cadre du projet de règlement grand-ducal sous avis. Ainsi, le projet de règlement grand-ducal sous avis n'exécute que partiellement l'article 6 de loi du 19 décembre 2008. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il aurait été plus judicieux de présenter un projet de règlement grand-ducal exécutant l'ensemble des dispositions de l'article 6 et ce afin de réduire le nombre de règlements d'exécution, d'augmenter de la sorte la lisibilité du cadre légal et réglementaire relatif à l'eau et d'éviter potentiellement une nouvelle procédure de la Commission européenne pour transposition incomplète du cadre communautaire relatif à l'eau.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la déclaration suivante, issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis : « [l]a directive [2006/118/CE] 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 ». Une directive européenne, liant les États membres destinataires quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens, se doit d'être transposée en actes juridiques nationaux.

Commentaire des articles

Concernant l'article premier

Le deuxième paragraphe de l'article premier dispose qu'une eau souterraine est considérée comme étant en bon état chimique notamment lorsque les concentrations des substances³ énumérées à l'article 2 (voir ci-dessous) ne dépassent en aucun point de surveillance les valeurs fixées. Or, d'après le troisième paragraphe du même article, 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, et ce suite à un « examen plus approfondi qui ne se fonde plus exclusivement sur des valeurs mesurées mais qui implique une compétence d'expert »⁴.

A cet égard, la Chambre de Commerce relève les formulations quelque peu vagues⁵ au niveau du projet de règlement grand-ducal pour conclure, suite à une enquête idoine, qu'une eau souterraine peut être jugée en bon état chimique malgré le dépassement d'une des valeurs-seuils prévues à l'article 2.

La Chambre de Commerce s'interroge si les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis ne pourraient pas s'inspirer des transpositions de la directive 2006/118/CE dans d'autres États membres afin de reformuler et de compléter utilement le troisième paragraphe de l'article premier du projet de règlement grand-ducal sous avis, et ce afin d'en augmenter la lisibilité et de réduire l'insécurité juridique suite à une formulation générique des critères permettant de juger du bon état chimique d'une eau souterraine dans l'hypothèse du dépassement d'un des seuils prévus à l'article 2.

Concernant l'article 2

² Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

³ Il s'agit des substances suivantes : Nitrates, substances actives des pesticides, ainsi que les métabolites et produits de dégradation et de réaction pertinents, arsenic, cadmium, plomb, mercure, ammonium, chlorures, sulfates ainsi que le trichloroéthylène et le tétrachloroéthylène.

⁴ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

⁵ A titre d'illustration, relevons les concepts non-définis de « risque significatif pour l'environnement » ou de « diminution importante de la qualité écologique ou chimique de ces eaux ».

Cet article fournit, sous forme d'un tableau, les paramètres qui sont à prendre en compte dans le contexte de l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines.

Afin d'évaluer l'état chimique des eaux souterraines, le projet de règlement grand-ducal sous avis transpose fidèlement les paramètres prévus à l'annexe I qui accompagne la directive 2006/118/CE en ce qui concerne la pollution liée aux nitrates, d'une part, et aux substances actives des pesticides, ainsi que les métabolites et produits de dégradation et de réaction pertinents, d'autre part. Par ailleurs, en ce qui concerne la transposition de la « liste minimale des polluants et leurs indicateurs », prévue à l'annexe II, partie B de la directive 2006/118/CE, il est à relever que le projet de règlement grand-ducal sous avis ne prévoit pas de paramètres additionnels à cette liste minimale.

Ainsi, les dispositions prévues à l'article 2 du projet règlement grand-ducal sous avis transposent fidèlement les critères minima prévus au niveau de la directive 2006/118/CE et, de ce fait, elles trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 3

La directive 2006/118/CE définit en tant que « tendance significative et durable à la hausse », « *toute augmentation significative, sur les plans statistique et environnemental, de la concentration d'un polluant, d'un groupe de polluants ou d'un indicateur de pollution dans les eaux souterraines [...]*⁶ ».

L'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis est relatif aux eaux souterraines qui risquent à l'avenir de ne pas atteindre le bon état chimique, établi grâce au non-dépassement des valeurs-seuils prévues à l'article 2. Ainsi, une « tendance significative et durable à la hausse » d'un ou de plusieurs polluants doit être suffisant pour déclencher une action appropriée en ce qui concerne le maintien du bon état chimique des eaux souterraines.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis jugent la définition donnée par la directive 2006/118/CE du concept de « tendance significative et durable à la hausse » « *peu éloquente* » et le projet de règlement grand-ducal en question propose ainsi de ne pas définir explicitement ce concept mais plutôt de le décrire : « *l'administration de la Gestion de l'Eau identifie les tendances à la hausse significatives et durables [...]. 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* ».

La Chambre de Commerce s'interroge si les dispositions prévues à l'article 3 sont, en effet, plus claires et univoques que la définition fournie par la directive. A ses yeux, tel n'est pas le cas et le projet de règlement grand-ducal devrait reprendre la définition prévue à la directive afin de la transposer fidèlement au niveau national.

⁶ Article 2, (3)

Concernant l'article 5

En matière de « points de départ des inversions de tendance⁷ », cet article transpose fidèlement les dispositions prévues à l'annexe IV, partie B de la directive 2006/118/CE, notamment en ne modifiant pas le seuil de 75% quant à la concentration d'une substance énumérée à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis. La Chambre de Commerce se félicite de cette transposition fidèle du cadre communautaire afférent.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

WMR/SDE

⁷ Conformément à l'annexe IV, partie B, les Etats membres inversent les tendances qui présentent un risque significatif d'atteinte à la qualité des écosystèmes aquatiques ou terrestres, à la santé humaine ou aux utilisations légitimes, qu'elles soient réelles ou potentielles, de l'environnement aquatique au moyen du programme de mesures visé à l'article 11 de la directive 2000/ 60/CE, afin de réduire progressivement la pollution des eaux souterraines et de prévenir la détérioration de l'état de celles-ci.