

Histoire d'eau



LES PROBLÈMES DE L'EAU AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

par Simone BEISSEL*

H₂O...

Deux atomes d'hydrogène associés à un atome d'oxygène...

Rien n'est plus simple que l'eau, sur le plan chimique.

Néanmoins, *"pour l'être humain, cette simplicité s'évapore. Bien que l'eau recouvre la majeure partie de notre planète, elle est salée pour plus de 97% et bloquée sous forme de neige et de glace pour près de 2%, ce qui nous en laisse moins de 1% d'eau douce."*¹

Selon Madame Barbara Kingsolver, grande experte internationale en matière d'eau: *"L'eau est la vie. Elle est le bouillon de culture de nos origines, l'appareil circulatoire du monde. Nous avons établi nos civilisations sur les côtes et les rives des grands fleuves. Notre peur la plus viscérale est de manquer d'eau – ou d'être noyés."*²

Et encore: *"Les cours d'eau" - définis par la législation luxembourgeoise comme chenaux en majeure partie superficiels, conducteurs d'eau permanents ou temporaires – "sont présents presque partout, et même les contrées les plus arides peuvent garder les traces des effets d'un courant temporaire. Ils creusent leur propre lit et, en vertu de la gravité, pluie, neige ou glace fondues s'y écoulent sur la terre, jusqu'à la mer. Ils façonnent ainsi le paysage comme nul autre élément, sculptant gorges et vallées, et déposant des sédiments qui fertilisent les sols. Par nature, ils décrivent des méandres suivant le chemin de moindre résistance. Les cours d'eau et les lacs contiennent moins de 1% de l'eau douce terrestre, mais ils dessinent les lignes de vie de l'histoire des hommes: les lieux où ceux-ci se sont établis, où ils ont bâti, cultivé ou commercé."*³

I. PROBLÈMES GÉNÉRAUX SOULEVÉS PAR L'EAU

I.1. Droit à l'eau et droit de l'eau

¹ National Geographic, Avril 2010, numéro spécial Eau

² idem

³ idem

I.1.1. Le droit à l'eau

En date du 28 juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu dans une résolution adoptée par 122 voix et 41 abstentions, le droit à une eau potable, salubre et propre comme un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les Droits de l'Homme. Elle a demandé aux Etats et aux organisations internationales de fournir des ressources financières, de renforcer les capacités et de procéder à des transferts de technologies, en particulier en faveur des pays en développement.

Or, cette résolution apparaît, quelque peu, comme un vœu pieux si l'on considère que:

- *Près de 70% de l'eau douce de la planète sont prisonniers de la glace.*
- *Le reste se trouve dans les nappes phréatiques que nous pompons bien plus vite qu'elles ne se rechargent de façon naturelle (sous réserve, dans l'Union Européenne, des prescriptions de la Directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration; directive ayant été transposée dans l'ordre juridique interne par règlement grand-ducal du 8 juillet 2010 relatif à la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration).*
- *Avec 83 millions d'êtres humains de plus sur la terre chaque année, la demande en eau continuera à augmenter, à moins de modifier nos modes de consommation.*
- *Un Américain consomme (apparemment) environ 380 litres d'eau par jour à son domicile contre 150 litres pour un habitant du Grand-Duché de Luxembourg.*
- *Des millions de pauvres subsistent avec moins de 19 litres par jour.*
- *Dans le monde 46% de la population ne disposent pas de l'eau courante.*
- *Les femmes des pays en développement parcourent en moyenne 6 kilomètres par jour pour s'approvisionner en eau.*
- *En 2025, 1,8 milliard d'individus vivront dans des régions soumises à une sévère pénurie d'eau."*⁴

- **Droit à l'eau et droit de propriété; l'accès à l'eau**

L'eau ayant toujours été et étant toujours une condition essentielle de vie et de survie, les sociétés humaines ont dû régler, dès les premières ères, la disposition et la répartition des ressources en eau. L'accès à l'eau, les pâturages et les ressources forestières font partie des premières formes de communauté.

L'histoire de l'antiquité nous rappelle, pour mémoire, l'importance de l'eau: ainsi l'Egypte est un "don du Nil", ses crues en font sa richesse. En Grèce, l'eau a toujours été considérée comme un des biens de première importance alors qu'il était su de tous temps que les Grecs pourraient en manquer. L'irrigation des

⁴ idem

champs et l'alimentation en eau potable des villes étaient toujours des préoccupations majeures qui étaient également à la base des premiers progrès de l'hydraulique.

Les Romains ont forgé les premiers éléments du droit de l'eau en commençant par des classifications: ainsi l'eau courante, la mer et l'air ont été classés "choses communes" et ne pouvaient donc être la propriété exclusive de personne. Les fleuves pouvant servir à la navigation étaient rangés parmi les "choses publiques" et mis à la disposition de tous.

Un survol rapide à travers l'âge féodal, le droit coutumier, la Révolution Française et le Code Civil permettent d'affirmer que le contrôle de l'usage pour répartir équitablement le besoin en eau, qui nécessite naturellement une règle de droit, est en réalité d'une mise en œuvre infiniment complexe oscillant entre les notions de propriété et d'usage.

On peut définir le droit de l'eau comme l'ensemble des règles qui déterminent le régime juridique des eaux, les droits auxquels les particuliers peuvent avoir accès et les mesures qu'il convient de mettre en œuvre pour protéger la ressource hydrique. Ce droit spécifique doit en effet prendre en compte les aspects quantitatifs (aménagement de la ressource, réglementation des usages, prévention des inondations) et les aspects qualitatifs (prévention des pollutions, traitement, sanctions).

L'eau a toujours été considérée comme un accessoire de la terre. De cette conception, on a tiré deux conséquences: la première considère que le droit varie en fonction du rapport à la terre. L'eau de pluie qui s'écoule sur un fonds, la source qui jaillit et la rivière qui la borne n'obéissent pas aux mêmes règles. La terre fait le droit de l'eau. Une deuxième approche considère que le droit est d'abord celui de la terre. Le droit de l'eau hésite entre la reconnaissance d'un droit de propriété et la réglementation d'un droit d'usage. Le seul droit que l'on peut raisonnablement concevoir est celui de l'usage. L'eau par sa nature même échappe à toute appropriation privée. Or, enfermés dans les contraintes du droit de la terre, les législateurs n'ont jamais pu vraiment s'affranchir de toute référence à la propriété. Une troisième approche du droit de l'eau est le rapport entre la propriété et la souveraineté, l'usage et la maîtrise de l'eau s'entendant ainsi en termes de pouvoir. Les nécessités sociales ont amené à organiser un usage collectif et un respect de l'intérêt public. Celui-ci imposait des lois de police et de contrôle.⁵

- **L'eau potable et l'assainissement**

⁵ Wikipedia, Histoire du droit de l'Eau

"Une eau est dite potable quand elle satisfait un certain nombre de caractéristiques la rendant propre à la consommation humaine (par exemple la couleur, la turbidité, l'odeur, la saveur, la température, le PH, les chlorures, les sulfates, la teneur en nitrates, pesticides etc. et surtout l'absence de substances toxiques et d'organismes pathogènes)".⁶

Aux termes de la récente loi luxembourgeoise sur la protection et la gestion des eaux du 19 décembre 2008⁷, on entend par "eau destinée à la consommation humaine":

- a) toute eau, soit en l'état, soit après traitement, destinée à la boisson, à la cuisson, à la préparation d'aliments ou à d'autres usages domestiques, quelle que soit son origine et qu'elle soit fournie par un réseau de distribution, à partir de citernes mobiles, en bouteilles ou en conteneurs;
- b) toute eau utilisée dans une entreprise alimentaire pour la fabrication, la transformation, la conservation ou la commercialisation de produits ou de substances destinés à la consommation humaine;

La même loi définit "l'assainissement", comme étant: l'évacuation, le transport et le traitement des eaux résiduaires ainsi que la gestion des eaux pluviales dans les agglomérations.

Le Grand-Duché de Luxembourg, disposant (heureusement) encore aujourd'hui d'un nombre appréciable de sources aboutissant dans divers cours d'eau qui forment notamment la frontière naturelle avec nos pays voisins, est muni de deux réserves d'eau artificielles - l'une servant à des fins hydroélectriques, l'autre constituant la grande réserve d'eau potable du pays - a reçu une législation officielle en matière de gestion de l'eau dès le 17^{ème} siècle. En effet, l'édit du 13 août 1669 de Louis XIV portant règlement général pour les eaux et les forêts a jeté les bases d'une réglementation qui a grandement évolué par la suite.

Dans ce contexte, il convient de souligner les diverses phases qui mettent en évidence le rôle que l'eau a joué au Luxembourg depuis environ quatre siècles:

Jusqu'au début du 20^{ème} siècle, l'eau est essentiellement considérée soit comme voie navigable permettant aux voyageurs et aux marchandises d'être acheminés d'un lieu vers un autre, soit comme substance essentielle pour tous les usages agricoles, de l'irrigation à l'abreuvement du bétail. L'eau contribue donc au développement et à la productivité de l'agriculture, secteur prépondérant de l'économie luxembourgeoise avant l'industrialisation du 20^{ème} siècle.

⁶ Wikipedia, L'Encyclopédie libre, définition de l'eau potable

⁷ Mémorial n° A 217 du 30 décembre 2008, Doc. parl. n° 5695

Les lois, édits, décrets et arrêtés pris en ces temps, avaient essentiellement pour but d'assurer le libre cours des rivières navigables et flottables, interdisant le détournement de ces mêmes voies d'eau et prohibant la construction de moulins ou d'écluses sans autorisation préalable, tout en soumettant à autorisation la prise d'eau dans les rivières destinées à la navigation. D'autres textes interdisaient aux propriétaires d'inonder les héritages de leurs voisins en leur transmettant les eaux d'une manière nuisible et réglait les problèmes d'irrigation des terrains agricoles tout comme les problèmes d'exécution de travaux de drainage etc.. La plupart de ces aspects ont été regroupés au début du 20^{ème} siècle dans la loi du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau.

Au début du 20^{ème} siècle, les autorités politiques compétentes commençaient à réglementer tant l'eau potable en mettant l'accent sur les aspects sanitaires de l'eau, que l'évacuation des eaux usées. A partir de 1929, sur base d'un arrêté ministériel du 9 septembre 1929⁸ concernant l'épuration des eaux résiduaires provenant d'industries et des eaux de canalisations, d'agglomérations communales, avant leur versement dans les cours d'eau, il était stipulé que: "*Les déversements d'eau usées ne pourront être effectués directement ou indirectement dans les cours d'eau qu'après avoir subi une épuration efficace.*"

Suite à l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg au Traité de Rome du 23 mars 1957, le législateur a transposé en droit luxembourgeois quasiment une trentaine de directives européennes applicables en matière de gestion de l'eau.

A noter cependant que jusqu'à la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, les Gouvernements successifs ont certes doté le Luxembourg d'un nombre de textes législatifs et réglementaires importants concernant la gestion de l'eau et plus précisément la protection des ressources hydriques, mais, force est de constater qu'il s'agissait essentiellement de veiller à l'aspect qualitatif des eaux, c'est-à-dire la prévention et la lutte contre les pollutions et autres atteintes préjudicielles, à l'exclusion toutefois de l'aspect quantitatif, c'est-à-dire le régime et la répartition des eaux et le curage des cours d'eau qui étaient considérés comme régis par une législation à part.

Antérieurement à la loi du 28 mai 2004 créant une nouvelle administration, sous tutelle du ministre ayant dans ses attributions la coordination de la politique générale des eaux, à savoir l'Administration de la Gestion de l'Eau (AGE), deux aspects majeurs n'étaient pas pris en compte:

- a) Les textes avaient pour objet de protéger l'eau face à l'intervention de l'homme, mais ils ne se préoccupaient guère de la protection de l'homme contre les dommages causés par l'eau allant des dommages matériels jusqu'aux dangers encourus par les êtres humains eux-mêmes.

⁸ Mémorial 1929, p. 796

b) "Le cycle urbain de l'eau", c'est-à-dire tant l'approvisionnement en eau et l'assainissement des agglomérations, ne se trouvaient pas réglementés par un seul et même texte. Il a fallu effectivement attendre la prédite directive cadre sur l'eau de 2000 et puis la loi luxembourgeoise de 2004 créant l'Administration de la Gestion de l'Eau pour centraliser entre les mêmes mains tous les aspects qualitatifs et quantitatifs des eaux et permettant de poursuivre une gestion intégrée et durable des ressources d'eau et du milieu aquatique. Il a encore fallu attendre l'adoption de la récente loi de 2008 sur la protection et la gestion des eaux pour que dans un même texte et à côté des aspects purement qualitatifs et quantitatifs liés à la gestion de l'eau les aspects économiques soient également traités. Ainsi, le principe de la récupération des coûts est introduit au niveau des services communaux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, tout en introduisant des taxes qui permettent de prendre en compte les coûts pour l'environnement et les ressources conformément aux principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur, comme le prescrit la directive cadre précitée.

1.1.2. Le droit de l'eau

Sources juridiques du droit de l'eau, réglementations et polices, droit national et droit communautaire

Quitte à ce que le Luxembourg soit riche en eau, les habitants du Grand-Duché ont dû se rendre compte, à l'instar des habitants des pays avoisinants, que l'utilisation de l'eau ne peut plus être liée au simple geste d'ouvrir un robinet et de laisser couler l'eau, claire, fraîche, et si possible de bon marché.

Les années à grand déficit pluviométrique au Luxembourg, à savoir les années 2003 et 2006 (et le premier semestre de 2011), ont fait jaillir au grand jour qu'un problème de manque d'eau peut également toucher notre pays. Dans le passé, la latitude tempérée de l'hémisphère Nord où se situe le Luxembourg, a très souvent placé les questions d'eau à l'intérieur des problèmes de mise en place de réseaux appropriés d'approvisionnement des ménages et des entreprises ainsi que de la prévention de la pollution.

Or, l'urbanisation en progrès constant tout comme l'extension des sites industriels du pays réduisant les surfaces d'infiltration et entraînant une augmentation de l'eau consommée, a entraîné que l'eau risque à terme, au Luxembourg aussi, de devenir une matière rare - l'or bleu - qu'il s'agit de chérir, de soigner et d'utiliser avec modération. La prise de conscience de la nécessité d'une politique durable de l'eau ayant comme objectif la protection de l'eau, inséparablement liée à la protection de la nature, a abouti à l'adoption de normes visionnaires d'un côté et d'un autre côté plus contraignantes que dans le passé pour viser l'atteinte d'un bon état écologique des eaux souterraines et superficielles dans notre pays.

Une floraison luxuriante de textes oscillant entre le Code Civil (Code Napoléon) de 1804, les normes proprement nationales, jusqu'aux Directives Européennes qui, elles, donnent source à de nouvelles normes nationales par le mécanisme des transpositions

Il y a lieu de rappeler pour mémoire que les articles 640 à 644 du Code Civil luxembourgeois énoncent les principes régissant la propriété des eaux de source. Ils règlent les problématiques des fonds inférieurs et supérieurs, des exceptions découlant de l'acquisition par titre ou par prescription; l'article 643 règle les droits des communes, villages et hameaux vis-à-vis des propriétaires des sources. Cette disposition est très importante alors qu'elle consacre l'existence d'une véritable servitude légale au profit des fonds constituant la commune, le village ou le hameau.

Concernant les eaux de surface, le même Code Civil, dans son article 644, règle les droits des riverains d'un cours d'eau non navigable ni flottable: ils disposent d'un droit d'usage dont l'étendue varie selon que le terrain borde le cours d'eau ou qu'il est traversé par celui-ci.

A noter que les dispositions privatives des articles 640 et suivants ne sont pas applicables aux fleuves et rivières navigables ou flottables qui sont considérés comme des dépendances du domaine public et qui ne sont donc pas susceptibles d'entrer en propriété privée (article 538⁹ du Code Civil).

La directive 2000/60/CE précitée, excellente synthèse des problèmes de l'eau, établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, en prévoyant des stratégies de lutte contre les pollutions par des substances toxiques considérées comme prioritaires, compte tenu de leur risque pour ou via l'environnement aquatique.

Sur base du préambule de ladite directive: "*L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel.*", le Conseil Economique et Social luxembourgeois note dans son avis "Spécial Eau" du 22 mars 2006: "*Le secteur de l'eau et de l'assainissement constitue un bien public essentiel auquel tous les habitants doivent avoir accès.*" et "*Le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire, encadrée au niveau communautaire (...) devrait conduire (...) à stabiliser et pérenniser la maîtrise publique de l'eau.*"¹⁰

La directive a pour objectif général d'atteindre d'ici 2015 un bon état écologique des eaux sur le territoire européen. Elle lie intimement la préservation du milieu et la satisfaction des usages, et fixe des objectifs très ambitieux aux Etats:

⁹ Christiane LOUTSCH-JEMMING, Conseiller de Gouvernement 1^{ère} Classe: Etude non publiée: Le régime légal des eaux à Luxembourg

¹⁰ Avis CES/Eau du 22 mars 2006

- atteindre le bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en Europe pour 2015, et réduire ou supprimer les rejets de certaines substances classées comme dangereuses ou dangereuses prioritaires;
- faire participer le public à l'élaboration et au suivi des politiques;
- tenir compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

La directive innove à plus d'un titre. Elle institue une approche globale autour d'objectifs environnementaux, avec une obligation de résultat, et en intégrant des politiques sectorielles. Par ailleurs, elle englobe les thématiques de l'aménagement du territoire et de l'économie dans la politique de l'eau. La directive se veut en fait un véritable outil de planification pour mieux définir et maîtriser les investissements dans le domaine de l'eau.

Participation du public, économie, objectifs environnementaux: ces trois volets font de la directive-cadre l'instrument politique du développement durable dans le domaine de l'eau.¹¹

La loi du 19 décembre 2008 sur la protection et la gestion des eaux

Dans ses divers avis antérieurs à l'adoption de la prédite loi, le Conseil d'Etat luxembourgeois a posé des questions d'état de situation, critiques mais constructives.

Le Conseil d'Etat s'est inquiété de l'absence de données statistiques actualisées au moment de l'élaboration de la loi. Ainsi s'adressait-il au législateur pour savoir: De quelles réserves d'eau le Luxembourg dispose-t-il? Quel est l'apport en eau dû à la pluie? Assistons-nous à une réduction de la pluviosité sous l'effet des changements climatiques ou s'agit-il plutôt de changements pluviométriques saisonniers? Quels en sont les effets sur les réserves souterraines d'eau? Comment évolue la consommation des ménages, de l'industrie et de l'agriculture? Les produits agrochimiques et autres nutriments menacent-ils excessivement les nappes phréatiques? Dans l'affirmative, quelles sont les mesures prévues pour enrayer les risques? Comment rencontrer à l'avenir les défis liés aux pratiques d'irrigation et de drainage dans l'agriculture? Les problèmes d'inondation sont-ils maîtrisés dans la mesure où le problème des inondations est lié au scellement croissant des surfaces? Est-il défendable que les mesures de protection contre les crues soient financées à charge des seuls budgets ou fonds alimentés par la fiscalité grevant l'utilisation et l'évacuation de l'eau?

Voilà à titre d'exemples quelques questions cruciales soulevées par le Conseil d'Etat et qui sont toujours d'actualité.

¹¹ Doc. parl. 9695 11°, Rapport final de la Commission des Affaires Intérieures et de l'Aménagement du Territoire du 18 décembre 2008

- **Eau et service public**

Dans ce contexte il y a lieu de souligner également les débats âpres et ardents, tant au niveau communautaire que national au sujet de savoir: Quel service public à l'aube du 21^{ème} siècle? Que faut-il libéraliser (surtout après les résultats à mon sens plus que mitigés découlant de la libéralisation du gaz et de l'électricité)? Faut-il également libéraliser l'eau? Eau et service public? Et quid d'un "public private partnership"?

Dans le cadre des discussions préalables à l'adoption de la loi sur l'eau, diverses voix se sont fait entendre pour clamer qu'il faille éventuellement accorder une plus grande importance à l'initiative privée en matière d'eau, que ce soit sous forme de sous-traitance de certains services liés à l'utilisation de l'eau ou sous forme de partenariats publics/privés, envisagés concrètement par le Conseil Economique et Social luxembourgeois.

Le législateur luxembourgeois a néanmoins opté clairement pour le maintien du service public intégral de l'eau entre les mains des collectivités locales, les communes luxembourgeoises, regroupées de préférence dans des syndicats intercommunaux, l'Etat assurant, grâce au Fonds pour la gestion de l'eau, une fonction d'intervention financière et de redistribution du produit des nouvelles taxes à prélever, en vue d'assurer à l'échelon national une infrastructure d'alimentation en eau et d'assainissement de qualité équivalente pour tous.

Tenant compte des considérations diverses et de la majeure partie des oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat luxembourgeois, la Chambre des Députés a adopté en décembre 2008 la loi précitée qui a le grand mérite de recouvrir de façon complète les différentes facettes des problématiques liées à l'eau au Grand-Duché de Luxembourg.

Sans vouloir entrer à ce stade dans les détails de cette législation spécifique, deux remarques s'imposent: la nouvelle loi constitue avant tout un texte à caractère environnemental. Elle introduit les bases légales permettant d'obtenir le bon état des eaux de surface et souterraines pour la fin de l'année 2015, par des mesures visant la prévention de la détérioration de l'état actuel, ainsi que des mesures de protection, d'amélioration et de restauration. En deuxième lieu, tous les acteurs s'accordent à dire qu'en ce qui concerne la future organisation territoriale du Grand-Duché de Luxembourg, une politique de l'eau nationale ainsi qu'un concept global et performant sont absolument nécessaires.

Concernant les besoins en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg, entre 55% et 60% de l'eau consommée proviennent d'eaux souterraines, le reste étant retiré de la grande réserve d'eau naturelle du barrage d'Esch-sur-Sûre. La station de traitement d'eau y adjacente est gérée par le SEBES (Syndicat des Eaux du Barrage

d'Esch-sur-Sûre) institué dès 1962, ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir de ce grand réservoir d'eau brute.

Le SEBES a comme membres preneurs d'eau quatre syndicats intercommunaux, la DEA (Division des Eaux des Ardennes) pour le Nord du pays, le SEC (Syndicat des Eaux du Centre) pour le centre du pays, le SES (Syndicat des Eaux du Sud) pour le Sud du pays, le SIDERE (Syndicat Intercommunal pour la Distribution de l'Eau dans la Région de l'Est) pour l'Est du pays, et puis la Ville de Luxembourg.

A moins qu'il s'agisse d'immeubles isolés, à longue distance de conduites d'eau potable, la quasi-totalité des ménages luxembourgeois ont accès à l'eau potable. Quant au raccordement des ménages aux réseaux d'assainissement, il apparaît qu'à peu près 95% y sont raccordés.

Il reste à faire des efforts en matière de système dual de canalisation, séparant l'eau de pluie susceptible de réinfiltrer naturellement les nappes phréatiques et les eaux usées requérant un traitement d'épuration. En effet, en dehors des villes principales que sont Luxembourg-Ville et Esch-sur-Alzette, ce système moderne et écologique fait malheureusement encore largement défaut dans beaucoup de localités de notre pays.

Un autre souci constant concerne la clandestinité de certains ouvrages de prélèvement (puits installés illégalement qui, d'après des chiffres officiels, doivent être estimés au double voire même au triple des ouvrages dûment autorisés). Cet état de choses est très préoccupant alors qu'il constitue un risque majeur d'infiltration de substances nocives et/ou d'une dégradation de la qualité microbiologique.

I.2. Les conflits d'usage de l'eau

Pour rester dans la logique de la loi de 2008 précitée, il y a lieu de rappeler que la loi distingue entre les eaux de surface, c'est-à-dire celles qui s'écoulent ou stagnent à la surface du sol; les eaux souterraines, c'est-à-dire toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans une zone de saturation ayant contact direct avec le sol ou le sous-sol; et les eaux du cycle urbain déjà défini ci-avant qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement des agglomérations. Aux termes de l'article 5 de ladite loi: "*Toutes les masses d'eau de surface doivent être protégées contre les détériorations de leur état.*". Et l'article 6 d'ajouter au sujet des eaux souterraines: "*Des mesures appropriées doivent être prises pour prévenir ou limiter le rejet de polluants dans les eaux souterraines et pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines.*"

1.2.1. Les usages agricoles et industriels

Comme il a été dit plus haut, jusqu'au début du 20^{ème} siècle, le secteur agricole était le premier pilier de l'économie luxembourgeoise avec des cultures multiples et variées de terres arables et l'élevage bovin et porcin, nécessitant la production agricole de la nourriture animale, l'abreuvement des bêtes, l'organisation des irrigations comme des drainages. A cette époque et jusqu'à la pose des premières grandes conduites d'eau à travers le pays, les membres du secteur agricole, vus dans un sens large, y puisaient leur eau, soit dans les sources à proximité, soit dans les ruisseaux traversant ou longeant leurs terres et souvent dans les puits de forage qui étaient un moyen coutumier au Luxembourg de se procurer l'accès à l'eau, quitte à ce que, déjà depuis le 17^{ème} siècle, l'accès à l'eau ait été soumis à autorisation et que les interdictions d'accès ou de puisage étaient déjà à l'ordre du jour. Le fumier était en partie réparti sur les terres arables et les infiltrations de la terre risquaient d'aboutir jusqu'aux nappes phréatiques sans constituer un danger véritable pour l'équilibre hydro-écologique. Le niveau et l'état des nappes phréatiques au Luxembourg étaient toujours satisfaisants jusqu'au dernier tiers du 20^{ème} siècle.

L'agriculture étant devenue de plus en plus intensive, se basant sur de nouvelles techniques et surtout sur de nouveaux engrais, pour augmenter la productivité des cultures plantées, se servant par ailleurs de nourriture animale soi-disant enrichie, mais en réalité pervertie, a produit de nouvelles nuisances et de nouvelles pollutions qui commencent à constituer des dangers réels pour la santé de l'homme, surtout suite aux infiltrations provenant des engrais et des pesticides utilisés.

En ce qui concerne les usages industriels, il importe de relever que suite à la cessation d'exploitation des minerais de fer de la terre luxembourgeoise, et la modernisation de fond en comble de l'industrie sidérurgique du pays, les besoins en eau demeurent certes considérables, mais les rejets nocifs, dans les eaux usées, paraissent comme être moins significatifs. Parmi les usagers industriels ou artisanaux d'eau potable, il faut citer les industries laitières qui ont besoin de très grandes quantités d'eau d'excellente qualité pour produire des gammes laitières de premier choix.

En ce qui concerne les nuisances/les pollutions, ces dernières sont définies comme suit par la loi de 2008: il s'agit de l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances ou de chaleur dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques ou des écosystèmes terrestres dépendant directement des écosystèmes aquatiques, qui entraînent des détériorations aux biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier.

1.2.2. Les usages domestiques de l'eau

Comme il a déjà été dit plus haut, la quasi-totalité des ménages luxembourgeois a accès à l'eau potable moyennant conduites posées par la main publique. Rares sont les logements qui se trouvent implantés dans d'anciennes zones spécifiques, et pour lesquels un raccordement au réseau public fait toujours défaut.

L'article 41 de la loi de 2008 fixe les exigences qualitatives des eaux destinées à la consommation humaine qui doivent être salubres et propres. Le même article de continuer: "*Lesdites conditions sont réputées remplies si*

- les eaux sont captées, produites, traitées, emmagasinées ou distribuées selon les règles de l'art

et si

- elles ne contiennent pas un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de substances constituant un danger potentiel pour la santé humaine."

Les conditions, y compris les modalités de contrôle, la conformité de l'eau aux normes de qualité précitées, sont déterminées par règlement grand-ducal."

Pour protéger la qualité de ces eaux consommables, des périmètres de protection ou des zones autour des captages sont conçues. Elles s'étendent souvent au-delà des territoires communaux. Pour prospérer valablement dans la protection de la qualité de ces eaux, il est primordial que les efforts visant à atteindre sinon à sauvegarder le bon équilibre écologique des eaux se fassent avec la participation des exploitants des captages, c'est-à-dire les communes et/ou les syndicats de communes œuvrant dans le secteur de l'eau. Dans ce contexte il importe de dire que l'article 65 de la même loi prévoit un cofinancement des dossiers de délimitation des zones de protection par le biais du Fonds pour la gestion de l'eau.

1.2.3. Les zones de protection

Quelles ont été les réactions des autorités compétentes en vue de sauvegarder l'équilibre écologique et surtout en vue de sauvegarder la santé des êtres humains face aux pollutions industrielles constituées d'éléments de métaux lourds et assimilés, et surtout face aux pollutions résultant de l'agriculture intensive, à savoir la teneur élevée en nitrates dans l'eau?

D'un côté, la loi de 2008 prévoit en son article 20 que:

"L'administration de la gestion de l'eau établit et tient un registre des zones protégées qui comprend les types suivants de zones protégées:

a) les zones désignées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine, conformément aux dispositions de l'article 44 (zone de protection immédiate, zone de protection rapprochée et zone de protection éloignée) ainsi que les réserves d'eau d'intérêt national déclarées telles, par règlement grand-ducal, qui délimite la localisation géographique ainsi que les installations, ouvrages, dépôts, travaux ou

activités susceptibles d'être interdits, réglementés ou soumis à autorisation du ministre, en vue d'assurer la préservation et la protection des eaux en question. Dans ces zones de protection peuvent être interdits, réglementés ou soumis à autorisation du ministre tous ouvrages, installations, dépôts, travaux ou activités qui sont susceptibles de porter atteinte à la qualité de la ressource hydrique ou à son débit exploitable.

- b) les zones désignées pour la protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique*
- c) les masses d'eau désignées eaux de plaisance y compris les eaux désignées eaux de baignade."*

Or, à vrai dire, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi portant protection et gestion des eaux et même dix-sept ans après la première loi prévoyant l'obligation de création de zones de protection, aucune zone de protection d'eau souterraine n'est réglementée à l'heure actuelle, alors qu'une grande partie de l'eau potable du Luxembourg provient de cette ressource.

Dans un article très critique paru en automne 2010 dans l'un des quotidiens principaux du pays¹² l'auteur parle d'une "pollution ubiquitaire", d'une "forte contamination des eaux souterraines par les nitrates, sans oublier les autres composantes chimiques telles que les pesticides, les hydrocarbures polycliniques aromatiques, les éléments métalliques", etc.. Il rappelle que: "Les zones de protection forment un élément indispensable de l'approche à barrières multiples de la source au robinet dans le processus de potabilisation complexe et coûteux des eaux souterraines"; que "L'approche à barrières multiples vise à réduire le risque de contamination de l'eau potable, à augmenter la faisabilité et l'efficacité des mesures d'assainissement ou de prévention et à réduire les coûts de potabilisation"; que "Les installations de systèmes de filtration de plus en plus performants (système de l'ultrafiltration) pour respecter les paramètres du règlement grand-ducal du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine sont coûteuses et leur coût d'investissement est maintenant payé par les consommateurs"; qu'une "eau brute polluée par des pesticides et traitée par l'ultrafiltration revient plus chère qu'une eau brute qui est beaucoup moins contaminée et qui est protégée par des zones de protection."

"(...) Sur le territoire national luxembourgeois, il existe quelque 270 sources et 40 forages qui sont actuellement exploités à des fins d'approvisionnement en eau potable par les fournisseurs d'eau publics. Tous ces points d'eau sont exploités sans qu'il n'existe une zone de protection déclarée par règlement grand-ducal, ceci en dépit de l'article 44 qui dispose que "Chaque prélèvement d'eau exploité à des fins de consommation humaine doit disposer de zones de protection, sous peine de retrait de l'autorisation d'exploitation au plus tard pour le 22 décembre 2015."

¹² "A neverending story" pour le Grand-Duché, Tageblatt des 13 et 14 octobre 2010, Christophe WANTZ

Toujours d'après le même auteur: "(...) *La qualité et la quantité d'eau des fleuves et rivières ne peuvent plus assurer la durabilité de la faune et de la flore sauvage, des plantes et des écosystèmes uniques. La biodiversité nationale est en danger, car à cause de la pollution chimique ubiquitaire et continue, mais aussi à cause de l'eutrophisation des eaux, une grande partie des espèces des milieux aquatiques ont vu leurs populations diminuer considérablement.*"¹³

Cependant, d'après des renseignements tout récents, il semblerait que le plan national des zones de protection soit sur le point d'être finalisé par le ministère ayant sous sa responsabilité l'eau du Grand-Duché de Luxembourg.

1.2.4. Programme du conseil agricole de la Chambre d'Agriculture du Luxembourg pour le compte de la Ville de Luxembourg (à titre d'exemple d'instruments de combat de la pollution d'origine agricole)¹⁴

Les sources d'eau potable, exploitées sous la responsabilité du Service de la Gestion des Eaux de la Ville de Luxembourg, sont toutes des sources à émergence naturelle de la nappe aquifère du Grès de Luxembourg, situées dans une large ceinture autour de la Ville.

Le Grès de Luxembourg est une formation de roches gréseuses d'une épaisseur variable de 70 m à 100 m qui fait partie des plus anciens dépôts du Lias, il y a environ 200 millions d'années. Le grès de Luxembourg a pour caractéristique d'être la principale nappe d'eau souterraine pour l'alimentation en eau potable du Grand-Duché.

La qualité des eaux captées dans les sources du Grès de Luxembourg est très variable selon l'occupation biophysique des sols dans les bassins d'alimentation. On distingue parmi trois types d'occupation: l'habitat, la forêt et l'agriculture. L'agriculture, qui se concentre sur les plateaux plats est souvent, par méconnaissance, à l'origine d'une pollution diffuse par lessivage ou ponctuelle de substances dérivant des itinéraires techniques agricoles, à savoir les engrais, les minéraux azotés, les engrais organiques et les produits phytosanitaires. L'impact négatif sur la qualité des eaux des pratiques agricoles provenant des terres arables est plus grand que celui des prairies permanentes et temporaires. Comme les sols sableux ne se prêtent guère à la prairie, les cultures dominent sur les plateaux sableux et notamment les champs de maïs, responsable principal des fuites de nitrates et de pesticides. Les nitrates sont la forme minérale oxydée de l'azote, moteur de la croissance végétale, et provenant soit naturellement du sol par dégradation de l'humus ou d'apports d'engrais organiques,

¹³ idem

¹⁴ Projet de conseil agricole dans les zones de protection des sources d'eau potable de la Ville de Luxembourg en vue de réduire la pollution diffuse (nitrates, pesticides, bactériologies) d'origine agricole, 15 décembre 2006

soit directement d'apports d'engrais minéraux azotés. Les nitrates sont solubles dans l'eau et potentiellement lessivables en présence d'excès de pluie (arrière-saison, hiver) et en absence de cultures végétales (hiver).

La pollution nitrique dans les eaux souterraines du Grès de Luxembourg a connu un recul au début des années '90, mais depuis la canicule de l'été 2003 on constate une nette tendance à la hausse dans de nombreuses sources. Les raisons principales semblent résider au niveau du changement climatique et de la concentration, ainsi que de la restructuration des exploitations agricoles.

Des programmes de vulgarisation agricole mis en place par la Chambre d'Agriculture du Luxembourg ont démontré qu'il est possible d'inverser la tendance de la pollution par les nitrates d'origine agricole, à moyen terme, moyennant un encadrement intensif des agriculteurs en matière de fumure organique et minérale, de rotation, de cultures dérobées et de méthodes de travail du sol. Ce programme de vulgarisation vise une réduction de la pollution diffuse d'origine agricole dans les eaux sur les trois paramètres-clés qui sont les nitrates, les pesticides et la bactériologie.

Ce but devrait être atteint par un conseil de fumure général via des plans de fumure au niveau de l'exploitation pour l'ensemble des agriculteurs des régions concernées, et plus particulièrement un suivi rapproché de toutes les opérations culturales sur certains plateaux agricoles sous labour et à haut risque de pollution.

Différentes questions ne manquent pas de rendre la chose difficile: tel le principe des indemnités pour restrictions et/ou perte de récolte. La Chambre d'Agriculture du Luxembourg a mis en place dans ses propres projets locaux des programmes spécifiques ciblés, assortis d'indemnités, et financés par le mandant tels que fumures réduites en maïs, substitution de l'atrazine, cultures dérobées, etc..

Pour prospérer dans la problématique d'installation de zones de protection, la Ville de Luxembourg, qui est le mandant dans ce projet, devrait établir un budget particulier, ce qui sera envisageable dès que les règlements grand-ducaux délimitant les zones de protection seront en vigueur. Il reste à clarifier si la vulgarisation agricole sera subventionnée, comme cela a été prévu, à raison de 50% par le Ministère de l'Agriculture luxembourgeois.

Ce projet de conseil agricole local, c'est-à-dire confiné à la Ville de Luxembourg, telle qu'elle se présente, entourée de la ceinture du grès de Luxembourg, est une initiative prometteuse en matière de réalisation de ces zones de protection qui non seulement sont prévues par la loi, mais qui sont absolument indispensables si l'on veut prospérer dans la lutte contre la pollution diffuse.

1.2.5. La réorganisation territoriale

En vue de réaliser une véritable politique nationale de haut niveau de l'eau, un concept global et performant dans le cadre de la future organisation territoriale du Luxembourg est absolument nécessaire. La commission spéciale (Réorganisation Territoriale du Luxembourg) de souligner qu'en matière de protection de la qualité de l'eau, chaque producteur d'eau a une responsabilité en matière de protection préventive. Parmi les acteurs sont essentiellement visés les communes et les syndicats de communes. Ceux-ci devraient essayer de résoudre la problématique des forages et captages privés non-contrôlés ainsi que la question de la garantie de la protection de la nappe phréatique ou encore la désignation de zones de protection.

La commission estime que dans toute cette politique concernant l'eau, et sous l'égide de l'Etat, une certaine place doit toujours être accordée à l'autonomie communale dans le domaine du prélèvement et de la production de l'eau potable. La même commission soulève la question, toujours à l'ordre du jour, du rattachement des communes ou des syndicats communaux à une autre structure pour garantir l'approvisionnement en eau en cas de défaillance du système primaire d'une commune, rattachement au SEBES (Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre). Elle demande, en plus, que les communes dites "autonomes" soient incitées à rejoindre l'un des syndicats afin de pouvoir garantir à leurs résidents une plus grande sécurité de l'approvisionnement en eau potable. En ce qui concerne la politique d'assainissement, il est recommandé depuis longtemps par les autorités étatiques compétentes que les communes se regroupent dans un des grands syndicats existants ou à créer (et la mise en place éventuelle d'une structure superposée (syndicat mixte Etat-communes, à l'instar du SEBES)). Enfin, ladite commission se prononce pour la mise en place d'une gestion centralisée du cycle de l'eau sous la responsabilité de l'Etat.¹⁵

En ce qui concerne les usages domestiques de l'eau, il y a lieu de relever que depuis quelques années sont régulièrement organisées des campagnes en vue de la sensibilisation des habitants et surtout des jeunes à boire l'eau du robinet. Ces campagnes sont faites au moyen d'un "Waasserbus" (bus spécial "Eau") qui est placé devant les écoles primaires et post-primaires du pays pour donner des explications sur les différents aspects de l'eau; s'y ajoute l'édition de dépliants et affiches sur l'eau, le développement de matériel didactique pour les écoles; la participation à des manifestations telles que la foire écologique annuelle du Luxembourg des foires saisonnières ou des expositions didactiques style "Aquatunnel" dans la Ville de Luxembourg.

I.3. Les nouvelles préoccupations

La biodiversité; les captages; les piscines

¹⁵ Rapport final de la Commission des Affaires Intérieures et de l'Aménagement du Territoire, précité

Le maintien et l'amélioration de la biodiversité est une des préoccupations prioritaires des pouvoirs publics depuis l'année 2010: La Ville de Luxembourg, par exemple, tout comme un grand nombre d'autres communes du pays, ne répandent plus de pesticides. Les services des parcs et d'entretien des villes ont reçu l'instruction de faire uniquement un fauchage tardif laissant pousser les plantes et les herbes de façon naturelle. Cependant, dans ce même contexte, le souci majeur demeure toujours face à des pollutions diffuses de l'eau résultant du déversement de parfums, de médicaments et d'apparition de nouvelles bactéries qui doivent être maîtrisées par les spécialistes.

Concernant les piscines au Luxembourg et essentiellement les piscines publiques, l'eau est traitée selon le système classique avec du chlore et en partie de l'ozone sous surveillance du Ministère de la Santé. En ce qui concerne les piscines privées, le nombre est bien entendu moins appréciable que dans le Sud ensoleillé: en effet, les vicissitudes du climat quelque peu nordique du Luxembourg empêchent toute velléité majeure d'implanter un grand nombre de piscines privées. Dans un souci d'être complet, il y a lieu de dire que les eaux des piscines doivent être acheminées dans des réseaux de canalisations publiques et être épurées avant d'être rejetées dans les cours d'eau.

Une préoccupation très sérieuse, qui est heureusement en train de s'amenuiser quelque peu, a résulté à partir du début de l'année 2002, de la menace terroriste suite aux attaques du 11 septembre 2001. Les accès et joints des réseaux surtout d'eau potable ont été sécurisés. Toujours est-il qu'il faudrait des armées entières pour protéger l'intégralité des réseaux. En plus, il est absolument impossible d'empêcher que par action criminelle des substances toxiques de tous genres soient déversées dans la grande réserve d'eau naturelle, constituée par le lac de la Haute-Sûre dans le Nord du pays.

II. LA GESTION DE L'EAU

II.1. Le rôle des différentes personnes

II.1.1. Les personnes privées

Il est rappelé pour mémoire que, sur base d'une décision de politique générale, au Luxembourg il n'existe pas d'opérateurs privés en matière d'exploitation et/ou de gestion de l'eau potable et de l'eau usée (à l'exception de deux sociétés de droit luxembourgeois, de tradition, à savoir Sources Rosport s.a. et Beckerich s.a. (Eaux Minérales Naturelles) vendant l'eau potable en bouteilles provenant de leurs propres sources).

On note, à vrai dire, une sorte de consensus politique général pour favoriser la participation des personnes privées et des ménages à la sauvegarde de la biodiversité et aux procédés de bonne gouvernance en matière de maintien des eaux en bon état écologique. Ceci se fait tant par des mesures d'information et de sensibilisation que de motivation. Le but est que tous les habitants du Grand-Duché apprennent à soigner l'eau "en bon père de famille", après avoir compris sa valeur en tant que bien rare, et surtout à ne pas gaspiller les ressources d'eau potable existantes sur le territoire grand-ducal.

Relevons dans ce contexte que, depuis des années, des décisions politiques en faveur de l'environnement favorisent les systèmes de récupération d'eau de pluie dans des réservoirs privés installés dans les immeubles à des fins diverses et notamment des fins d'arrosage des jardins et plantations privées. Dans ce contexte, il faut reconnaître que le Luxembourg est un pays heureux, alors qu'il dispose actuellement encore de suffisamment de réserves d'eau pour que toutes les installations sanitaires puissent être desservies par de l'eau potable!

Il importe de souligner que les personnes privées sont, comme toutes les personnes juridiques, soumises au régime général des interdictions et des autorisations décrit sous les articles 22 et 23 de la loi du 19 décembre 2008, précitée.

Concernant les interdictions, la nouvelle loi concrétise la volonté d'interdire toute activité risquant de détériorer l'état des eaux de surface et des eaux souterraines tant d'un point de vue quantitatif que d'un point de vue qualitatif.

En ce qui concerne les autorisations, le ministre de l'Intérieur et de la Grande Région, qui a la gestion de l'eau dans ses attributions, peut délivrer des autorisations, notamment, pour:

- le prélèvement d'eau dans les eaux de surface et souterraines;
- le prélèvement de substances solides ou gazeuses dans les eaux de surface et souterraines;
- le déversement direct ou indirect d'eau de quelque nature que ce soit dans les eaux de surface ou dans les eaux souterraines, y compris la recharge ou l'augmentation artificielle de l'eau souterraine;
- le déversement direct ou indirect de substances solides ou gazeuses ainsi que de liquides autres que l'eau versée dans les eaux de surface ou les eaux souterraines;
- toute infrastructure de captage d'eau, de traitement ou de potabilisation d'eau et de stockage d'eau destinée à la consommation humaine;
- toute mesure ayant une influence sur l'infiltration naturelle et toute mesure de collecte des eaux de ruissellement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier.
- toutes mesures ayant une influence sur l'infiltration naturelle et toutes mesures de collecte des eaux de ruissellement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier "nouveau quartier" conformément aux dispositions de la

loi modifiée du 19 juillet 2004¹⁶ sur l'aménagement communal et le développement urbain (elle-même modifiée par l'article 44 de la loi du 28 juillet 2011 du même nom);

- toute infrastructure d'assainissement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier "nouveau quartier" conformément aux dispositions de la loi du 19 juillet 2004 précitée¹⁷.

Ces autorisations sont en fait un amalgame des législations antérieures. Il échet de relever que ce nouveau régime d'autorisations est également d'application pour autoriser tous travaux, installations, ouvrages, dépôts ou activités à l'intérieur des zones protégées et des zones inondables.

Certaines exemptions prévues par les trois alinéas in fine de l'article 23 de la loi de 2008 précitée soulagent les rigueurs administratives en faveur des usagers réels et potentiels. Dans le commentaire des articles du projet de loi sur l'eau¹⁸ les auteurs raisonnent de la façon suivante: "*Etant donné que le raccordement d'immeubles au réseau public d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ne constitue qu'un prélèvement indirect d'eau de quantité négligeable et, dans le souci d'une simplification administrative, il a été exempt d'une autorisation. Dans la même logique, le raccordement d'immeubles au réseau public d'assainissement est exempt d'une autorisation ministérielle pour autant que les eaux usées en provenance de ces immeubles sont assimilables à des eaux urbaines résiduaires qui sont destinées à être épurées au sein des stations d'épuration communales (eaux produites par le métabolisme humain et les activités ménagères).*"

Dans un souci d'être complet, il échet de mentionner que l'utilisation d'eau de surface et d'eau souterraine par les services de secours est exempte d'une autorisation lorsqu'il s'agit de situations résultant de circonstances de force majeure ou de circonstances dues à des accidents qui n'auraient raisonnablement pas pu être prévus.

• **Les associations, les servitudes**

Il sera permis sous cette rubrique de ne plus revenir au régime des servitudes régi par les dispositions du code civil, auquel il a été fait référence ci-dessus.

En ce qui concerne le droit des associations, aux termes de l'article 69 de la loi sur l'eau de 2008, précitée, les associations écologiques se voient octroyer le droit d'agir en justice. Cet article reprend les dispositions de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau ainsi que des dispositions analogues de la législation environnementale existante, et est libellé comme suit:

¹⁶ Mémorial A N° 159 du 29 juillet 2011, page 2777 (Article 44)

¹⁷ idem

¹⁸ Doc. parl. 5695

"Les associations d'importance nationale dont les statuts ont été publiés au Mémorial (Journal officiel) et qui exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre. Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits constituant une infraction au sens de la présente loi (de 2008) et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent coïncide entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le Ministère Public."

Il est intéressant de noter dans ce contexte qu'aux termes de l'article 55 de la même loi sur l'eau de 2008, précitée: *"A l'initiative des communes, des syndicats de communes, des associations régulièrement constituées œuvrant dans le domaine de l'eau, le ministre (compétent) est autorisé à conclure sous forme de convention des partenariats de cours d'eau qui ont pour objet d'associer les acteurs du secteur de l'eau et le public en vue de les informer et de les sensibiliser à la gestion intégrée et globale du cycle de l'eau."*

Les conventions peuvent porter sur des missions d'information, de sensibilisation, de formation et de concertation. Elles peuvent également avoir pour objet des missions techniques ou des travaux concertés avec l'Administration de la Gestion de l'Eau. Les projets de convention sont communiqués aux autres ministres intéressés. Les missions retenues dans les conventions bénéficient d'un cofinancement de l'Etat (50% et même 100% selon les missions dont il s'agit). Les acteurs ont pour obligation de dresser un rapport d'activité annuel."

Par cet article, une base légale est instituée pour la création de partenariats de rivière qui s'orientent aux "contrats de rivière" et qui constituent des lieux de discussion avec participation volontaire. L'objet en est l'information, la sensibilisation et la concertation, en ce qu'ils contribuent au dialogue dans le domaine de la gestion des cours d'eau.

Ces partenariats ne sont pas des entités ayant leur propre personnalité juridique.

Le Conseil d'Etat avait émis des réserves lors de l'élaboration de cet article en arguant que: *"L'objet de la loi est d'autoriser et d'interdire, de créer des droits et des obligations. Or, ici il s'agit d'organiser le dialogue avec le Gouvernement, d'une part, et les autorités locales et les milieux socioéconomiques, d'autre part, sur la manière de mener l'action politique du premier vis-à-vis des seconds et d'associer les seconds aux initiatives du premier."*

La commission parlementaire spéciale a quand même décidé de maintenir cet article dont le libellé a été décrit ci-dessus.

Quant aux recours

Aux termes de l'article 25 de la loi de 2008 sur l'eau, contre les décisions prises en vertu de l'article 23 (autorisations) un recours est ouvert devant le tribunal administratif.

Aux termes de l'article 61 de la même loi, des sanctions pénales sont prévues en cas de commission d'infractions à toute une série d'articles. Ces infractions sont punies de peines correctionnelles (emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251.- € à 750.000.- € ou d'une de ces peines seulement). En cas de récidive dans un délai de deux ans, à partir du jour où une condamnation précédente du chef d'une des mêmes infractions est devenue définitive, le maximum d'amende est doublé. Au surplus, le juge peut ordonner, aux frais de contrevenants, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur en cas d'infraction aux dispositions légales et règlementaires. Le jugement de condamnation fixe le délai qui ne dépassera pas un an, dans lequel le condamné aura à y procéder. Cette condamnation de rétablissement des lieux peut être assortie d'une astreinte dont le juge fixe le taux par jour de retard.

Une restriction est imposée aux associations: en aucun cas, les associations agréées ne peuvent poursuivre l'exécution du jugement de condamnation en ce qui concerne le rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

II.1.2. Les personnes publiques

Le rôle des communes; le rôle des intercommunalités

Selon le consensus général au Grand-Duché de Luxembourg, l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et l'évacuation, ainsi que le traitement des eaux urbaines résiduaires, relèvent de la responsabilité et de la compétence des communes. Les communes sont les seuls opérateurs en la matière.

L'approvisionnement et l'évacuation sont organisés soit en régie communale, soit en régie intercommunale.

Les syndicats intercommunaux ne gèrent que les infrastructures à caractère intercommunal ou régional tandis que les réseaux communaux de distribution et d'assainissement sont gérés de façon autonome par les communes.

Nous avons déjà vu plus haut qu'au niveau de l'eau potable, le SEBES (Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre) regroupe les syndicats DEA, SEC, SES, SIDERE et Ville de Luxembourg. A côté, il existe le Syndicat des Eaux du Sud-Est pour les communes de Mondorf-les-Bains, Burmerange, Schengen et Wellenstein (SESE) et le Syndicat intercommunal des communes de Remich, Bous, Stadtbredimus, Waldbredimus et Dalheim, le SR. Il est à noter que 23 communes sont autonomes puisqu'elles disposent de suffisamment de ressources propres et 34 communes sont

semi-autonomes par le fait qu'elles sont approvisionnées tant par des ressources locales que par des syndicats intercommunaux.

Quelques communes (Ville de Luxembourg, Ermsdorf, Rosport et Sandweiler) sont approvisionnées par des ressources situées sur le territoire d'autres communes.

Quant à l'assainissement, on trouve 5 syndicats intercommunaux.

Dans ce domaine, la Ville de Luxembourg s'est associée avec les communes limitrophes de Strassen, Bertrange, Leudelage et Sandweiler dans une "joint-venture" destinée à épurer les eaux usées dans une grande station d'épuration gérée par la Ville de Luxembourg.

Certaines communes de l'Est du pays ont commencé à mettre sur pieds des coopérations transfrontalières promouvant ainsi les tentatives d'organisation collective dans le cadre de la Grande Région Sarre-Lor-Lux+.

Ainsi, la commune d'Echternach assainit ses eaux en collaboration avec la commune allemande d'Irrel (Station d'Épuration (STEP) Echternach-Weilerbach); les communes de Mompach et de Rosport assainissent leurs eaux en collaboration avec la commune allemande Trier-Land. Au contraire, certaines autres communes ne sont pas du tout membres d'une structure dans le domaine de l'assainissement de l'eau.

Il est permis d'en déduire que, si les structures et infrastructures en matière d'approvisionnement en eau potable sont satisfaisantes et couvrent toutes les communes, au contraire les infrastructures dans le domaine de l'assainissement affichent un certain retard et donnent ouverture à des soucis, notamment du fait que 11 communes luxembourgeoises ne disposent pas d'infrastructure d'assainissement, dont une partie est située le long de la Moselle.

Il reste à espérer que dans le cadre des efforts entrepris pour obtenir des fusions de communes à l'intérieur du territoire luxembourgeois, les choses vont bouger dans ce secteur. En effet, à l'heure actuelle, certaines communes et même certains syndicats n'ont pas la masse critique nécessaire pour garantir un fonctionnement optimal et efficient.¹⁹

- **Le rôle de l'Etat**

¹⁹ Doc. parl. 5695, précité

Le rôle de l'Etat apparaît à facettes multiples, qui peuvent être décrites de la manière suivante, à titre exemplatif:

L'Etat doit veiller à parfaire la réforme concernant la réorganisation territoriale dans le cadre de laquelle une politique nationale de l'eau est absolument primordiale.

L'Etat doit ensuite veiller à la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi de 2008 qui est très longue et complexe et qui impose les missions les plus diverses aux instances étatiques, missions qui sont loin d'être achevées. N'oublions pas que l'objectif ambitieux consiste à atteindre un bon état des eaux souterraines luxembourgeoises en 2015 et c'est "une mer à boire". L'Etat doit, notamment, veiller en tant que propriétaire de la réserve nationale d'eau potable confinée derrière le barrage d'Esch-sur-Sûre à l'état impeccable du barrage et prendre toutes mesures nécessaires à la gestion performante de surveillance du niveau d'eau du lac de la Haute-Sûre.

Un report des délais pour l'atteinte du bon état de l'eau au 22 décembre 2021, voire au 22 décembre 2027, est prévu pour des raisons de faisabilité technique, si l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués s'avère excessivement coûteux ou si les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser des améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus.

L'Etat doit encore assurer, grâce au Fonds pour la gestion de l'eau, également décrit dans la loi de 2008 sur l'eau, une fonction d'intervention financière et de redistribution du produit des nouvelles taxes à prélever en vue d'assurer à l'échelon national une infrastructure d'alimentation en eau et d'assainissement, de qualité équivalente pour tous. Il appartient encore à l'Etat de veiller à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

Il est à noter dans ce contexte que l'Etat a des obligations en matière de coordination internationale: En effet, comme le Luxembourg fait partie de deux districts hydrographiques internationaux, en l'occurrence la Meuse et le Rhin, et que certaines activités liées à l'utilisation de l'eau sont susceptibles d'avoir des incidences transfrontalières, il est primordial que tous les programmes de mesures et les plans de gestion soient coordonnés pour l'ensemble du district hydrographique conformément aux dispositions de la directive-cadre 2000/60/CE et de la directive-inondation 2007/60/CE. Il en est de même pour la mise en cohérence des mesures de gestion des risques d'inondation. Cette coordination est réalisée notamment au sein de la Commission Internationale pour la Protection du Rhin, des Commissions Internationales pour la Protection de la Moselle et de la Sarre, ainsi que de la Commission Internationale de la Meuse.

- **Les agences spécialisées**

L'Administration de la Gestion de l'Eau²⁰, placée sous le ministre ayant dans ses attributions la coordination de la politique générale de l'eau, a pour mission de poursuivre une gestion intégrée et durable des ressources d'eau et du milieu aquatique et d'en assurer une protection efficace. Elle a une mission générale consistant à étudier les problèmes concernant la gestion et la protection de l'eau; à conseiller les autorités publiques et les collectivités sur toutes les questions du domaine de l'eau; elle contribue à l'élaboration des plans d'aménagement et de gestion de l'eau, à la définition de programmes de mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, à engager les mesures correctives et curatives nécessaires pour améliorer l'état qualitatif et quantitatif des eaux superficielles et souterraines; à entreprendre toute action pour en prévenir la pollution ou la détérioration et finalement, à coordonner les actions en matière de lutte contre les inondations (...).

Sous la responsabilité d'un directeur et d'un sous-directeur, l'Administration de la Gestion de l'Eau comprend quatre divisions: la division de l'hydrologie, la division de la protection des eaux, la division des eaux souterraines et des eaux potables et la division du laboratoire.

Les dirigeants de l'Administration de la Gestion de l'Eau (AGE) ont grandement contribué à l'élaboration du projet de loi sur l'eau de 2008. Il leur incombe actuellement d'exécuter une pléthore de missions compliquées destinées à permettre la réalisation concrète de toutes les mesures et de toutes les planifications contenues dans ladite loi qui, comme déjà dit plus haut, est extrêmement complexe.

II.2. Les modes de gestion de l'eau

II.2.1. La gestion directe par les collectivités locales

Au Grand-Duché de Luxembourg, il n'existe pas de gestion déléguée. En effet, la gestion de l'eau se fait de façon directe par les communes ou les syndicats de communes. Il n'y a pas d'opérateur de l'eau issu du secteur privé.

Il serait absolument exorbitant de présenter ci-après les multiples facettes de cette gestion allant de la planification des réseaux, des poses de conduites, des raccordements innombrables au profit des usagers/consommateurs finaux, des réparations des fuites, de la surveillance de la qualité de l'eau aux analyses en laboratoire, etc..

²⁰ Loi du 18 mai 2004, Mémorial A, 2004, p. 1548 et suivantes

Au niveau des syndicats intercommunaux, notamment du syndicat SEBES, des études scientifiques sont actuellement en cours pour essayer de déterminer les besoins futurs en eau du Grand-Duché de Luxembourg; un autre genre d'études concerne les zones de protection et les mesures de crise en cas de vidange forcé de la réserve d'eau naturelle que constitue le lac artificiel derrière le barrage d'Esch-sur-Sûre.

Au niveau des buts poursuivis par l'Etat et mis en œuvre par l'Administration de la Gestion de l'Eau sur base de la loi de 2008, des programmes de mesures ont été établis en concertation avec toutes les parties concernées (stakeholders) et se composent de mesures générales et de mesures complémentaires. Les mesures de base s'orientent aux législations existantes, c'est-à-dire tant à la nouvelle loi de 2008 sur l'eau qu'à une panoplie de règlements grand-ducaux concernant la qualité des eaux de baignade, des eaux destinées à la consommation humaine, l'utilisation des fertilisants azotés dans l'agriculture, la conservation des oiseaux sauvages, des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvage, etc..

Parallèlement à ces mesures de base, des mesures complémentaires peuvent être des instruments administratifs, économiques ou fiscaux, des accords négociés en matière d'environnement, des codes de bonnes pratiques, des projets de récréation et de restauration des zones humides, des mesures de gestion de la demande, des mesures concernant l'efficacité et le recyclage, des projets de formation et d'éducation, des projets de recherche, de développement et de démonstration.

L'Administration de la Gestion de l'Eau établit un plan de gestion pour chaque district hydrographique dont fait partie le Luxembourg (en l'occurrence la Meuse et le Rhin). Ces plans, qui décrivent les caractéristiques du district hydrographique conformément à l'état des lieux avec un résumé des pressions et incidences importantes de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi qu'un résumé de toutes les mesures prises à titre préventif et à titre de surveillance et de contrôle, permettent d'affirmer dès lors qu'ils constituent les documents pilotes permettant au ministre compétent de mettre en œuvre une politique durable de gestion de l'eau.

En-dehors de la surveillance de l'aspect qualitatif, comme des masses d'eau, il a été décrit plus haut comment le nouveau régime des autorisations devrait servir à organiser tout le secteur en appliquant tant le principe de précaution que la recherche des meilleures techniques disponibles, ainsi que les meilleures pratiques environnementales.

A la recherche de /mieux légiférer/ de la lisibilité, transparence, simplification administrative, le régime d'autorisation est organisé dans la loi de 2008 suivant une procédure d'instruction unique pour les demandes d'autorisation dont l'établissement tombe également sous le champ d'application de la législation en matière d'établissements classés ou dans l'établissement où l'activité nécessite également une autorisation sur base de la législation concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Au niveau du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre, syndicat intercommunal, une gestion administrative et technique très rigoureuse est effectuée sous le contrôle régulier des membres du comité. Fidèle à sa mission, le SEBES dispose depuis 1991, en sus des quantités d'eau potable issues du traitement en cinq étapes à la station de traitement à Esch-sur-Sûre, d'une possibilité de recourir à de l'eau provenant de la solution de secours, constituant un recours à l'eau souterraine à travers des installations situées à proximité immédiate de la conduite d'adduction principale. En vue de sécuriser encore davantage l'approvisionnement en eau potable du pays, le SEBES renforce actuellement son réseau de transport national par la construction d'une nouvelle conduite allant de Grosbous (Schankengraecht) via Mersch à Junglinster et prévoit l'extension de ses capacités de production par la modernisation de son traitement des eaux du lac.

II.3. Financement, prix, tarification

II.3.1. Quel(s) financement(s) pour quels équipements?

Il a déjà été discuté ci-avant de la contribution financière de l'Etat dans la construction et la maintenance des grands ouvrages, tel le barrage du lac d'eau douce constituant la réserve d'eau potable naturelle du Grand-Duché de Luxembourg, de même que les infrastructures du deuxième grand bassin alimenté par le cours d'eau de l'Our, ou encore de la Centrale Hydroélectrique de Rosport, et gérés par la Société Luxembourgeoise des Energies Renouvelables (SOLER) dans laquelle l'Etat dispose de divers représentants. Comme il a été dit plus haut dans le cadre d'autres problématiques, par exemple l'établissement des zones de protection, des structures de cofinancement par l'Etat et l'exploitant sont en train d'être mises sur pieds.

En matière de grandes infrastructures d'assainissement (stations d'épuration), l'Etat s'est engagé à financer 90% des investissements jusqu'à la fin de 2010 et par après à donner une contribution équivalente à 75% du coût du projet. En ce qui concerne les grandes conduites posées à travers le pays sous l'égide du SEBES, conduites qui doivent préalablement faire l'objet d'autorisations parlementaires par le biais d'adoption des lois afférentes, la contribution de l'Etat est double: en effet, il contribue financièrement au coût de ces grands ouvrages en tant que membre plein du SEBES; par ailleurs, comme il s'agit d'ouvrages installés dans l'intérêt national, l'Etat accorde encore des subventions diverses pour permettre la réalisation de ces projets de très grande envergure.

Par ailleurs, par le biais du Fonds pour la gestion de l'eau, qui existe depuis 1999, mais qui vient d'être réformé dans la loi de 2008 sur l'eau, l'Etat dispose d'un nouvel instrument: dorénavant les interventions du Fonds peuvent se rapporter à toutes les activités subventionnées par l'Etat dans le domaine de la protection et de la gestion de l'eau, par exemple l'entretien et la renaturation des cours d'eau, les zones de

protection, la construction de mesures anti-crues et les nouvelles stations d'épuration qui sont éligibles, du moins, pour un cofinancement.

A côté des dotations budgétaires annuelles, les taxes de prélèvement d'eau et les taxes de rejet d'eau usées, dont il sera question ci-après, ainsi que d'autres fonds publics, notamment les fonds structurels européens, servent à alimenter le Fonds pour la gestion de l'eau. En cas de besoin, le fonds pourra même obtenir l'autorisation d'emprunter directement auprès des institutions financières, dont notamment la Banque Européenne d'Investissement BEI.²¹

II.3.2. La tarification de l'eau - Quatre éléments d'un prix de l'eau harmonisé

Aux termes de l'article 12 de la loi de 2008, qui est un des points saillants absolument novateur, mais très compliqué, de la loi sur l'eau: "*Les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.*

Ces coûts sont mis à la charge des utilisateurs au moyen d'une redevance "eau" destinée à la consommation humaine et d'une redevance "assainissement" au profit des prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau; d'une part, d'une taxe de prélèvement, et d'une taxe de rejet au profit de l'Etat, d'autre part."

L'article 12 et les articles suivants introduisent les éléments d'un prix de l'eau harmonisé au niveau national. Cette introduction tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, ne constitue pas une fin en soi, mais un moyen pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la loi de 2008.

Le prix de l'eau sera constitué de deux redevances communales et de deux taxes étatiques.

Les redevances communales différencieront selon le secteur des ménages, le secteur industriel et le secteur agricole. Etant donné que les prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau émanent du secteur communal, les schémas de tarification prennent la forme de règlements communaux qui sont soumis pour avis à l'Administration de la Gestion de l'Eau. Etant donné qu'une large proportion des coûts des infrastructures est liée à des dépenses structurellement déterminées qui dépendent largement de la densité de l'urbanisation et de la population, il est prévu de tenir compte des différences régionales.

La "redevance eau" destinée à la consommation humaine, composée d'une partie fixe annuelle par compteur et d'une partie variable en fonction de la consommation

²¹ Rapport final de la Commission spécialisée, précité

annuelle, permettra aux communes ou aux syndicats de communes, œuvrant dans le domaine de l'eau potable, de couvrir l'ensemble des charges liées à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures nécessaires à la fourniture d'eau, y compris les amortissements de ces infrastructures.

La "redevance assainissement" permettra aux mêmes acteurs, actifs dans le domaine de l'assainissement, de couvrir l'ensemble des charges définies de façon identique que pour l'eau potable relatives aux infrastructures nécessaires à l'assainissement des eaux usées, y compris les amortissements de ces infrastructures, à l'exception des charges liées au déversement des eaux de ruissellement, issues de la voirie publique.

La "taxe de prélèvement" permet au niveau national de prendre en compte le coût pour les ressources et le principe de l'utilisateur-payeur conformément aux prescriptions de la directive 2000/60/CE. Cette taxe s'élève à 0,10.- € / m³ d'eau prélevée. Les masses financières récupérées permettent d'alimenter le Fonds pour la gestion de l'eau.

La "taxe de rejet des eaux usées" permet au niveau national de prendre en compte le coût pour l'environnement et le principe du pollueur-payeur. Le montant de cette taxe est fonction de la quantité et de la nocivité des eaux usées rejetées dans un cours d'eau, exprimée en unités de charge polluante. Dans un souci de solidarité entre toutes les communes du pays, la taxe se détermine de façon uniforme pour toutes les stations d'épuration communales et de façon individuelle pour les établissements traitant eux-mêmes leurs eaux usées avant de les déverser dans un cours d'eau récepteur et dont les effluents dépassent un certain seuil qui a été établi en tenant compte des dispositions comparables dans les législations allemandes et françaises en matière de taxes de rejet. Le produit de cette taxe de rejet est également destiné à alimenter le Fonds pour la gestion de l'eau. En ce qui concerne la fixation du prix de l'eau, des discussions passionnées ont lieu entre les défenseurs d'un prix unitaire de l'eau pour tous les habitants du pays et les défenseurs d'un prix différencié, tenant compte des dimensions et surtout des longueurs des conduites reliant les réservoirs d'eau aux consommateurs finaux. Affaire à suivre...

III. LA LUTTE CONTRE L'EAU

III. 1. La prévention des inondations

Les inondations, à vrai dire catastrophiques, qui se produisent depuis plusieurs années, et surtout en cette année 2010, non seulement à travers l'Europe au sens large, mais aussi sur les territoires de grandes parties des pays du monde, inquiètent et interpellent. S'agit-il des répercussions du changement climatique? Dans quelle mesure la main de l'homme et notamment des ouvrages bien pensés, mais conçus

sans respecter les lois de la nature, sont-ils au moins pour partie co-responsables des misères qui se sont abattues sur une partie des populations du globe?

III.1.1. *Les principes et les réglementations*

L'application du principe de précaution, le souci de prévenir et les stratégies en vue d'une gestion optimale des risques sont à l'ordre du jour dans la plupart de nos pays. Au Luxembourg, surtout le long de la Moselle, les localités faisaient régulièrement l'objet de grandes crues causant des dommages énormes. Après la canalisation de la Moselle, il y a certes eu des inondations (surtout en 1983), mais selon les spécialistes, non comparables aux grandes crues historiques de la première moitié du 20^{ème} siècle.

Dû probablement au changement climatique, le Grand-Duché de Luxembourg, qui se trouve en pleine zone tempérée, et surtout la capitale, ont connu des inondations très ponctuelles et très locales ces dernières années et en été 2010 suite à des pluies torrentielles, de sorte que la mise en œuvre des dispositions relatives aux inondations gagnent en importance.

Dans une première approche, il s'agit de prévenir.

Il appartient à l'Etat de faire adopter des législations relatives à une réorganisation territoriale équilibrée, un nouvel aménagement du territoire, des villes et autres agglomérations importantes. Sur base des législations et réglementations concernant l'aménagement général du territoire, les plans d'aménagement généraux des communes et par conséquent les plans d'aménagement particuliers, doivent respecter strictement les prescriptions législatives concernant les zones inondables.

Si l'on veut prévenir, il est essentiel que les cours d'eau soient bien entretenus, surtout par un recours à des techniques douces par végétalisation. Prévenir, cela veut également dire que tous les réseaux de conduites d'eau et surtout tous les réseaux d'assainissement auront des dimensions appropriées aux nouvelles conditions climatiques, notamment des pluies beaucoup plus fortes amenant des masses d'eau appréciables à haute charge polluante dans les infrastructures du sous-sol des villes et autres agglomérations et causant des inondations très rapides à cause de la non-conformité des infrastructures aux nouvelles réalités pluviales.

Prévenir exige également une coordination au plan international. Seulement si tous les pays, dont les territoires longent les grands fleuves qui traversent l'Europe, se mettent ensemble et élaborent des stratégies communes, une véritable prévention sera opérationnelle et efficace.

Au Luxembourg, les articles 38 et suivants de la loi de 2008 prévoient, d'un côté, un programme directeur de gestion des risques d'inondation sous l'égide de l'Administration de la Gestion de l'Eau en concertation avec les communes et les

administrations concernées. D'un autre côté, ils décrivent les conditions applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités dans les zones inondables (article 39). Pour finir, l'article 40 a trait à la prévision des crues pour lesquelles un système de prévision et de modélisation du régime des cours d'eau, pour lesquels il existe un danger potentiel de crues, est établi. Une cellule d'observation d'annonce des crues est instituée: elle est composée, notamment, de représentants du ou des ministre(s) ayant dans leurs attributions respectives la gestion de l'eau, la gestion du domaine fluvial public et les services de secours.

III. 1.2. *La répartition des compétences: échelon national, échelon local*

La protection contre les inondations et les mesures anti-crues font partie des missions communales dans le domaine de la gestion de l'eau.²² Dans ce contexte, la commission spéciale a proposé le passage vers une stratégie nationale à mettre en œuvre au plan régional et local. En fait, d'après la commission, les communes concernées par les crues et inondations ne devraient pas en supporter seules les coûts du simple fait que les cours d'eau traversent leur territoire. En ce qui concerne le financement des mesures anti-crues, il importe de souligner que le Fonds pour la gestion de l'eau, quant à des questions décrites plus haut, peut intervenir par prise en charge jusqu'à 80% du coût des mesures régionales destinées à réduire les effets des inondations ainsi que les frais d'étude et dépenses connexes y relatifs; une prise en charge pouvant être portée au maximum jusqu'à 50% du coût des mesures locales, destinées à réduire les effets des inondations et jusqu'à 80% du coût des frais d'études et dépenses connexes. Ces nouvelles dispositions sont très positives parce qu'une protection efficace contre les inondations massives dépasse largement les moyens financiers de certaines communes riveraines du fleuve. D'après la Commission spéciale, cette contribution financière est d'autant plus justifiée que l'écoulement des eaux peut bien affecter, en définitive, quelques communes qui ne constituent que le point d'aboutissement de ces eaux qui proviennent de l'ensemble du territoire du pays.

Un autre volet très important de lutte contre les inondations est constitué par l'existence d'un relevé cartographique des zones inondables et des risques d'inondation, en tant que zones superposées des plans d'aménagement généraux des communes, des plans d'occupation du sol, des plans d'aménagement particulier et des plans directeurs. Ces projets des cartographies sont en partie déjà élaborées par l'Administration de la Gestion de l'Eau dans l'intérêt commun de tous les habitants du pays et donc notamment des communes qui doivent établir les plans d'aménagement généraux.

En ce qui concerne les zones inondables, l'article 39 de la loi de 2008 prévoit en premier lieu un système d'interdiction et par après, par exception, un système d'autorisation conditionnel. Le régime d'interdiction déclare que dans les zones

²² Rapport de la Commission spéciale, Réorganisation du territoire

inondables – à l’instar des zones non aedificandi – il est interdit de définir de nouvelles zones urbaines ou destinées à être urbanisées dans lesquelles peuvent habiter des personnes ou dans lesquelles peuvent être aménagés des ouvrages, installations ou constructions diminuant le volume de rétention en risquant de créer un dommage pour les personnes, les biens ou l’environnement; il est également interdit d’aménager des campings ou autres établissements servant au séjour non permanent de personnes ou encore, finalement, d’aménager des décharges de déchets ou des dépôts.

Le problème résultant de ces mesures contraignantes consistait en ce que toute politique d’urbanisme des communes était freinée par ces dispositions et que les localités ne pouvaient plus connaître d’extension spatiale des sites urbains dans les zones inondables. Pour favoriser néanmoins la création de nouveaux logements, alors que la pression sur le marché est toujours très forte, une pratique plus ouverte a été introduite dans la loi de 2008: à vrai dire, certaines constructions pourront être réalisées à l’avenir au sein de zones inondables, sous condition d’une autorisation ministérielle, conformément au régime des autorisations générales de la loi. Ainsi, le ministre et ses services auront la surveillance de ces zones inondables. En fait, le ministre peut fixer les conditions, les modalités et plus précisément les techniques de construction compatibles ou la prescription de mesures compensatoires visant à réduire les risques de ceux dont la sécurité est diminuée par la localisation des logements projetés. Il résulte des textes qui précèdent qu’il y a donc interférence, cogestion et action conjointe des autorités étatiques et des autorités communales dans la lutte contre les inondations de tous genres.

III.2. La gestion de la lutte contre les inondations

Pour toutes sortes de misères, allant des attaques terroristes jusqu’aux inondations, dans tous nos pays des plans de crise sont mis au point à divers échelons des autorités compétentes. Nous avons vu plus haut que l’Administration de la Gestion de l’Eau a reçu, notamment, pour mission de coordonner les actions en matière de lutte contre les inondations. Elle est secondée dans cette tâche par les services techniques des communes, mais également par les membres de la Protection Civile comme par les membres des services d’incendie et de sauvetage. En fait, les soldats du feu combattent entretemps l’eau au même titre que le feu.

Il est envisageable en cas de grande catastrophe naturelle que l’armée professionnelle luxembourgeoise soit également appelée à intervenir.

En ce qui concerne les grandes crues de la Moselle, des directives générales ont été rendues exécutoires par le Conseil de Gouvernement dès le 10 février 1984. Ces directives comportent une phase d’observation, une phase de vigilance à partir du moment où les eaux atteignent la cote de 5,30 m au fluviomètre de Stadtbredimus et où le niveau des eaux a une nette tendance vers le haut, et puis une phase d’alerte au

moment où les eaux atteignent la cote de 7,10 m au fluviomètre de Stadtbredimus. Cette phase d'alerte prévoit l'intervention des services de la Police pour régler la circulation, puis l'intervention des services de la Protection Civile qui doivent préparer les embarcations et les équipements de façon à être prêtes à servir sur première demande et puis les unités de sauvetage, donc des sapeurs-pompiers, le commandant de l'armée ayant été informé.

L'intervention des unités de secours est déclenchée sur demande des bourgmestres des communes concernées ou du poste de commandement composé des représentants des différents services indiqués ci-avant. Les directives visent également, en cas de risque majeur d'inondation, les vallées de la Sûre et leurs confluent. L'approche est la même avec les trois phases indiquées ci-avant, sauf que les cotes d'alerte sont différentes.

Si les données recueillies laissent prévoir une évolution critique de la situation, le directeur de l'Administration des Services de Secours fait convoquer au siège de celle-ci les membres de la cellule de crise composée par tous les chefs des services spécialisés, ci-avant nommés, et en plus les représentants des services de l'énergie, du service des barrages, de l'Administration des Ponts et Chaussées, du SEBES et des services techniques de l'agriculture. Cette cellule de crise est seule compétente pour l'organisation et la coordination des interventions des unités de secours sur le plan national et elle seule peut décider de l'intervention de l'armée. La cellule de crise est encore seule compétente pour déclarer la fin de la phase d'alerte.

III.2.1. Mécanismes administratifs et financiers

Il a été décrit plus haut dans quelle mesure le Fonds pour la gestion de l'eau intervient en matière d'inondations (Article 65 de la loi de 2008).

Conclusion

Les problèmes de l'eau nous ont amenés à voguer à travers les méandres des défis qui se posent aux décideurs politiques, aux scientifiques et aux habitants de tous nos pays face à cet élément primordial sans lequel aucune vie n'est possible sur terre, mais avec lequel il faudra composer à l'avenir pour essayer de maîtriser "son côté obscur".

Les nouvelles technologies concernant l'eau et la prise de conscience aigüe que l'eau est essentielle pour notre survie sur terre, la ferme volonté de protéger ce bien commun, voilà les grands défis du 21^{ème} siècle. A nous de relever le défi et de trouver des solutions appropriées dans l'intérêt de tous!

Luxembourg, août 2011

Simone BEISSEL

Echevin de la Ville de Luxembourg,
responsable des services techniques – dont l'eau

S O M M A I R E :

Introduction: H₂O...

I. PROBLÈMES GÉNÉRAUX SOULEVÉS PAR L'EAU

I.1. Droit à l'eau et droit de l'eau

I.1.1. Le droit à l'eau

- **Droit à l'eau et droit de propriété; l'accès à l'eau**
- **L'eau potable et l'assainissement**

I.1.2. Le droit de l'eau

Sources juridiques du droit de l'eau, réglementations et polices, droit national et droit communautaire

- **Eau et service public**

I.2. Les conflits d'usage de l'eau

I.2.1. Les usages agricoles et industriels

I.2.2. Les usages domestiques de l'eau

I.2.3. Les zones de protection

I.2.4. Programme du conseil agricole de la Chambre d'Agriculture du Luxembourg pour le compte de la Ville de Luxembourg

I.2.5. La réorganisation territoriale

I.3. Les nouvelles préoccupations

La biodiversité; les captages; les piscines; les échanges internationaux d'eau

II. LA GESTION DE L'EAU

II.1. Le rôle des différentes personnes

II.1.1. Les personnes privées

- **Les associations, les servitudes**

II.1.2. Les personnes publiques

Le rôle des communes; le rôle des intercommunalités

- **Le rôle de l'Etat**
- **Les agences spécialisées**

II.2. Les modes de gestion de l'eau

II.2.1. La gestion directe par les collectivités locales

II.3. Financement, prix, tarification

II.3.1. Quel(s) financement(s) pour quels équipements?

II.3.2. La tarification de l'eau - Quatre éléments d'un prix de l'eau harmonisé

III. LA LUTTE CONTRE L'EAU

III.1. La prévention des inondations

III.1.1. Les principes et les réglementations

III.1.2. La répartition des compétences: échelon national, échelon local

III.2. La gestion de la lutte contre les inondations

III.2.1. Mécanismes administratifs et financiers

