

Edgard Arendt

L'eau – diagnostic d'un corps malade

L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel¹.

Constatant une dégradation inquiétante des cours d'eau sur le territoire géographique de la Communauté, le Conseil européen demanda, par résolution du 28 juin 1988, à la Commission européenne de soumettre des propositions pour améliorer la qualité écologique des eaux de surface. En l'absence d'une réaction, le Conseil, le Comité des régions, le Comité économique et social ainsi que le Parlement européen invitèrent en 1996 la Commission à présenter une proposition de directive établissant un cadre pour la politique européenne dans le domaine de l'eau. Le 17 juin 1997, la Commission donna suite à ces requêtes². Après deux adaptations du texte présenté, le Parlement et le Conseil ont finalement arrêté, en date du 23 octobre 2000, une directive, à laquelle il sera fait référence ci-après sous la dénomination « directive-cadre eau³ ».

Aux termes de ladite directive, les Etats membres sont obligés de protéger les eaux intérieures de surface, les eaux de transition, les eaux côtières ainsi que les eaux souterraines contre toute dégradation

supplémentaire. Ils doivent en outre préserver et améliorer l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides en dépendant. En ce qui concerne les eaux souterraines, les Etats membres doivent assurer la réduction progressive de leur pollution.

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, les destinataires de la directive, c'est-à-dire les Etats membres de l'Union européenne, auraient dû mettre en vigueur les dispositions réglementaires et administratives nécessaires au plus tard le 22 décembre 2003. Vu la complexité de la matière, la plupart des Etats affichaient cependant des retards – parfois considérables – par rapport à cette date limite. Le Luxembourg n'y fit pas exception.

Estimant que la directive n'avait pas été transposée en droit luxembourgeois dans le délai prescrit, la Commission, après avoir, le 26 janvier 2004, mis le Luxembourg en demeure de présenter ses observations, a émis, par lettre du 9 juillet 2004, un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations résultant de la directive-cadre eau endéans un délai de deux mois. N'étant pas satisfaite des réponses du Luxembourg, la Commission a décidé d'introduire un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après

« la Cour »). Par arrêt du 30 novembre 2006, la Cour déclara que l'Etat avait manqué à ses obligations lui incombant en vertu des Traités⁴.

Puisque le Luxembourg tardait à se conformer à l'arrêt, la Commission lui fit parvenir une nouvelle mise en demeure en date du 27 mars 2007. En cas d'une éventuelle condamnation, celle-ci n'aurait plus eu un caractère purement symbolique, mais elle aurait entraîné le paiement d'une astreinte pour chaque jour de retard dans la transposition de la directive⁵. Afin d'éviter la sanction, le législateur était obligé de mettre les bouchées doubles. Le 19 décembre 2008, la nouvelle loi relative à l'eau fut enfin adoptée⁶. Cette loi modifiait et abrogeait toute une série de dispositions dans le domaine de l'eau, dont certaines découlaient encore de textes plurisécularisés⁷.

Celui qui ne se donne pas d'objectifs ne risque pas de les atteindre⁸

Il s'entend que l'adoption d'une loi ne suffit pas à elle seule à atteindre les objectifs fixés par la directive qu'elle est censée transposer. Pour pouvoir déployer ses effets, la loi doit se matérialiser par la mise en œuvre des mesures qu'elle prescrit. Tout en imposant aux Etats membres un nombre d'objectifs précis, la directive-cadre eau leur accorde néanmoins une

Master en droit européen, président du Partenariat de cours d'eau Syre, membre fondateur du Réseau européen du droit de l'eau.



© Carlo Schmitz

large marge de manoeuvre pour réaliser ces objectifs. A cette fin, elle prévoit un cadre temporel précis. Au plus tard quinze ans après l'entrée en vigueur de la directive, soit le 22 décembre 2015, toutes les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles et fortement modifiées, ainsi que les eaux souterraines auraient dû être remises dans un bon état.

Comme le Luxembourg avait laissé passer huit ans avant de traduire la directive en droit interne, il n'est guère surprenant que le respect de l'échéance imposée relevait de la gageure. Car, à part quelques cours d'eau de moindre envergure au nord du pays, le réseau fluvial se trouvait – et se trouve toujours – dans un piètre état⁹. Et le programme de mesures établi par l'administration n'était pas, force est de l'admettre, des plus ambitieux¹⁰. Pour la remise dans un bon état écologique et chimique d'une grande partie des cours d'eau, la date butoir de 2015 n'était même pas visée. L'administration renvoyait à cet effet aux échéances suivantes prévues par la directive en vue

du réexamen et de la mise à jour des plans de gestion de district hydrologique, à savoir les années 2021 et 2027. Dans le cadre d'un colloque organisé à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau 2018, le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau a même mis sérieusement en doute la possibilité d'une remise dans un bon état des eaux de surface à l'échéance 2027.

Les raisons pour ces carences sont multiples et la lenteur avec laquelle les décisions administratives sont prises y joue un rôle non négligeable. Une des principales causes de la mauvaise qualité des cours d'eau résulte des retards pris par le pays pour se doter d'un système d'épuration des eaux usées performant sur l'intégralité de son territoire.

Une directive peut en cacher une autre

Nous avons mentionné que le Luxembourg a échappé de justesse à des sanctions pénales pour avoir tardé à transposer la directive-cadre eau. Cependant, à cause

des retards accumulés pour se mettre en conformité avec une autre directive importante dans le domaine de l'eau, à savoir la directive 91/271 du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, il a été condamné au paiement d'une amende qui se chiffrait en fin de compte à plus de 6,2 millions d'euros.

Aux termes de cette directive, les agglomérations ayant un équivalent-habitant (EH) de plus de 10 000 devaient, au plus tard le 31 décembre 1998, traiter les eaux urbaines résiduaires dans une station d'épuration appropriée avant leur rejet dans les eaux réceptrices¹¹. A la suite d'une communication des autorités luxembourgeoises établissant que huit des onze agglomérations ayant un EH supérieur à 10 000 n'étaient pas en conformité avec les dispositions de la directive, la Commission a engagé une procédure en manquement. Estimant que la situation demeurait insatisfaisante, la Commission déféra finalement l'affaire à la Cour. Dans son arrêt du 23 novembre 2006, celle-ci jugea que le Luxembourg avait effectivement

manqué aux obligations lui incombant en vertu de la directive¹².

Dans le cadre du contrôle de l'exécution de cet arrêt, la Commission a demandé au Luxembourg de décrire les mesures prises à cet effet. À la lumière des réponses fournies, la Commission a estimé que les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt n'avaient pas été prises et elle décida de saisir de nouveau la Cour.

Au cours de la procédure, le Luxembourg fit état d'une progression certaine dans la mise en conformité de six des huit stations d'épuration concernées. Il fit valoir qu'une sanction n'aurait de toute façon pas pour effet d'accélérer les travaux de mise en conformité en cours.

Mais la Cour, sans toiser davantage le fond des arguments avancés pour justifier les retards concernant l'intégralité des stations d'épuration, soutint que le Luxembourg avait reconnu ne pas s'être conformé à l'arrêt de 2006 pour ce qui est au moins de deux de ces installations, en l'occurrence les stations d'épuration de Bonnevoie et de Blesbruck. En conséquence, elle condamna l'Etat au paiement d'une amende forfaitaire de 2 millions d'euros. En outre, elle lui imposa le paiement d'une astreinte de 2 800 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt précité.

Selon un article paru dans un quotidien luxembourgeois¹³, le directeur adjoint de l'Administration de la gestion de l'eau se félicitait que, depuis janvier 2018, toutes les stations d'épuration du Luxembourg soient enfin conformes aux exigences de la directive. Ce constat est toutefois un brin trop optimiste, si l'on considère que la Cour s'est dispensée d'examiner les arguments avancés par le Luxembourg à l'égard de six des huit installations incriminées. Et force est de constater que l'explication fournie au sujet de la station d'Uebersyren était particulièrement artificieuse¹⁴.

Tous les animaux sont égaux, mais certains sont plus égaux que d'autres¹⁵

Au cours de la procédure devant la Cour, le Luxembourg avait exposé que la station

d'épuration d'Uebersyren recevrait les eaux résiduaires de l'aéroport de Luxembourg. Des chutes de neige exceptionnellement abondantes au mois de décembre 2010 auraient été à l'origine d'un dépassement hors du commun pour ce mois, en raison de produits mis en œuvre, d'une part, pour dégager les pistes, les voies de circulation ainsi que les aires de trafic et, d'autre part, pour dégivrer les avions avant leur décollage.

En effet, la station d'Uebersyren, avec une capacité de traitement de 35 000 EH, reçoit aussi les eaux résiduaires en provenance de l'aéroport. Environ 9 000 EH de la capacité totale sont réservées à cette fin. Une fois traitées, les eaux sont rejetées dans un cours d'eau de moyenne envergure, la Syre. Il s'entend qu'en cas de problèmes au niveau du processus d'épuration, la Syre en subit les conséquences directes.

La station d'Uebersyren, avec une capacité de traitement de 35 000 EH, reçoit aussi les eaux résiduaires en provenance de l'aéroport.

L'explication qu'en 2010, il se serait agi d'un dépassement tout à fait exceptionnel relève pourtant du domaine de la fiction. Déjà en 2006, une pétition signée par des habitants d'Uebersyren avait été adressée au président du syndicat intercommunal responsable de la gestion de la station en cause, avec copies au bourgmestre de la commune de Schuttrange et au chef de division de la protection des eaux au ministère de l'Intérieur. Les pétitionnaires se plaignaient d'être incommodés par des effluves malodorants en provenance de l'installation.

En 2014, le président du Syndicat intercommunal de dépollution des eaux résiduaires de l'Est (Sidest) informa la ministre de l'Environnement que la surcharge des eaux usées provenant de l'aéroport – avec des pointes dépassant parfois 300 000 EH, surtout en hiver – aurait pour conséquence l'effondrement de la filière biologique de la station¹⁶.

Au début de l'année 2017, l'ingénieur directeur du syndicat informa les représentants communaux qu'à cause de la forte charge en produits de dégivrage en provenance de l'aéroport, la station d'épuration serait gravement entravée dans son fonctionnement, ce qui risquerait d'entraîner une sérieuse pollution du cours d'eau récepteur. Il estimait que cette situation pourrait persister jusqu'en mars ou avril, quand les températures deviendraient plus douces.

Suite à cette mise en garde, les bourgmestres des six communes situées en aval de la station adressèrent un courrier au ministre ayant dans ses attributions le Développement durable et les Infrastructures. Ils lui demandaient de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour remédier à la situation et d'enjoindre au pollueur, à savoir la société de l'aéroport de Luxembourg, de réparer les dommages environnementaux qui lui seraient attribuables.

En l'absence d'une réaction de la part du ministre et considérant qu'il s'agissait en l'espèce d'une violation caractérisée de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, une plainte fut introduite auprès de la Commission européenne. Lors d'une réunion qui eut lieu en juin 2018, les autorités luxembourgeoises assurèrent à la Commission que les produits de dégivrage étaient biodégradables et ne devraient dès lors pas poser problème pour la station. La Commission qui, quelques années plus tôt encore, était beaucoup plus regardante sur le respect de la directive, changea son fusil d'épaule et se contenta des explications fournies pour classer la plainte sans suite. Tout ce qui est « bio » semble donc être, sinon bénéfique, du moins inoffensif.

Un autre argument avancé par les autorités luxembourgeoises pour esquiver des sanctions faisait état d'un projet d'agrandissement et de modernisation de la station d'Uebersyren. Une loi de financement fut effectivement adoptée quelques mois après la réunion précitée¹⁷. Après les travaux d'agrandissement et de modernisation, dont l'achèvement est prévu pour 2028, la capacité d'épuration devrait être augmentée à 122 000 EH. Sans la mise en place de mesures provisoires efficaces pour

parer aux pollutions hivernales récurrentes jusqu'à la mise en service de la nouvelle station d'épuration, la remise dans un bon état écologique de la Syre restera donc un vœu pieux.

D'un partenariat unilatéral

A l'initiative des communes, des syndicats de communes, des associations régulièrement constituées dans le domaine, le ministre ayant l'Eau dans ses attributions peut conclure sous forme de conventions 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'eau¹⁸. On compte actuellement six partenariats¹⁹.

Parmi les cours d'eau concernés, seule la Syre, avec son bassin versant couvrant quelque 200 km², est située dans son intégralité sur le territoire luxembourgeois. Partant, en l'absence de facteurs exogènes non contrôlables, ce cours d'eau serait tout à fait désigné pour servir de laboratoire grandeur nature pour y mettre à l'épreuve des stratégies de dépollution des eaux de surface.

Le Partenariat de cours d'eau Syre a identifié près d'une centaine de problèmes à traiter pour concrétiser la conformité avec les prescriptions de la directive. Dans la grande majorité, il s'agit de problèmes ponctuels assez faciles à résoudre. Ceci n'est cependant pas le cas des trois sources de pollution majeure dont il est question ci-après.

Nous venons de mentionner la pollution récurrente due au manque de capacité de la station d'épuration d'Uebersyren pour traiter les eaux usées en provenance de l'aéroport, notamment pendant la période hivernale. Est-ce que l'agrandissement et la modernisation annoncés y remédieront une fois pour toutes ? Que le doute soit permis. Il faut en effet se demander si, avant de se soucier du financement du projet, on n'aurait pas d'abord dû examiner si la Syre – qui, force est de le rappeler, n'a qu'un débit moyen qui, pendant les canicules s'annonçant de plus en plus fréquentes, est parfois réduite à la taille d'un petit ruisseau – sera capable

de recevoir les rejets d'une installation de 122 000 EH sans risque majeur de détérioration de son état.

Voilà une question que le bureau du partenariat a, parmi d'autres, soumise par courrier à la ministre de l'Environnement. En l'absence d'une réponse, les questions ont été reformulées, cette fois-ci par demande formelle sur base de la loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Encore a-t-il fallu l'introduction d'un recours auprès des juridictions administratives avant que le ministère ne reconnaisse avec une certaine réticence qu'aucune des études requises n'a été effectuée.

Une autre source de pollution potentielle est la ligne de chemin de fer qui, sur une longueur d'environ 30 km, longe la Syre. Pour des raisons de sécurité parfaitement

Les produits épandus sur les terres agricoles se frayent tôt ou tard leur chemin vers les eaux souterraines et superficielles.

légitimes et compréhensibles, la compagnie des chemins de fer supprime régulièrement la végétation qui pousse sur la voie ferrée. Selon la réponse conjointe du ministre de la Mobilité et des Travaux publics et du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural à une question parlementaire, cette opération est effectuée au moyen d'un cocktail d'herbicides sur base de glyphosate²⁰. Etant donné que la voie ferrée surplombe le cours de la rivière de plusieurs mètres, ces herbicides ou leurs métabolites finissent inéluctablement par s'infiltrer dans l'eau et les sédiments de la Syre. Lors d'une réunion entre des représentants du partenariat de cours d'eau et les responsables des CFL, ces derniers ont notamment avancé l'argument du coût des alternatives aux herbicides. Afin de pouvoir recourir au désherbage thermique, il faut remplacer les traverses en bois imprégnées à la créosote par des traverses en béton. Ceci nécessiterait le remplacement coûteux du ballast ferroviaire.

Si, dans les deux cas, les auteurs de la pollution sont identifiables sans aucune équivoque, ceci est difficile, voire impossible pour ce qui est de la contamination diffuse du cours d'eau résultant de l'agriculture intensive. Comme l'a révélé la campagne d'analyses menée à la suite de la pollution du lac de la Haute-Sûre avec l'herbicide métazachlore, les produits épandus sur les terres agricoles se frayent tôt ou tard leur chemin vers les eaux souterraines et superficielles. Comment identifier alors le ou les auteurs individuels de cette pollution ? Pour aborder ce problème, le Partenariat de cours d'eau Syre mise sur l'information et la sensibilisation des exploitants agricoles, ceci dans le cadre de la mission qui lui est attribuée par la loi. Bien qu'il puisse donc compter sur le soutien des autorités publiques responsables pour s'acquitter de cette tâche, il est difficile de faire passer et accepter le message auprès des destinataires. Comment en effet convaincre un exploitant de la nécessité de réduire l'usage de produits phytosanitaires, voire de les bannir complètement de sa production, si les autorités étatiques rechignent à mettre fin à la pollution attribuable à des entreprises dans lesquelles l'Etat a un important mot à dire ?

Epilogue

Lorsqu'un médecin veut connaître l'état de son patient, il prescrit une analyse de sang. Examiné en laboratoire, le fluide corporel renseigne sur les dysfonctionnements du corps. De même, la connaissance de la nature de l'eau est indispensable pour connaître l'état dans lequel se trouve le cours d'eau.

Finalement, de quoi est faite l'eau qui coule dans nos fleuves, rivières et ruisseaux ? Voilà une question qui peut à première vue paraître insensée. Elle mérite néanmoins une sérieuse réflexion. Car l'image bucolique de sources jaillissant dans la pénombre fraîche des prés et forêts pour alimenter des ruisseaux qui, en s'unissant en cours de chemin, deviennent rivières et fleuves n'a rien à voir avec la réalité. Aujourd'hui, nos cours d'eau sont alimentés – si l'on fait abstraction des quelques sources qui méritent encore ce nom – surtout par des sources trop contaminées pour servir à la consommation humaine. A cela s'ajoutent les rejets des



La Syre

stations d'épuration qui, en grande partie, sont composés d'eaux en provenance d'autres systèmes fluviaux²¹. Ne perdons pas de vue non plus les eaux qui, après le lessivage des voies de circulation par averses et dégels, emmènent leur charge de résidus du trafic motorisé directement vers les cours d'eau. Moins évidents, mais pas négligeables pour autant, sont les polluants transportés par l'air : des polluants dont la composition est aussi hétérogène que leur provenance. Et encore, ce mélange ne fait que refléter la situation considérée comme normale. Des fois, ce cocktail inquiétant est assaisonné d'« ingrédients » encore plus polluants, comme nous venons de le voir ci-avant.

La mauvaise santé de nos eaux superficielles n'a donc rien de surprenant. Et elle ne s'améliorera pas de sitôt, à moins que – on n'ose presque plus l'espérer – une prise de conscience générale de la fragilité de cette ressource vitale débouche sur un effort commun. Se servir d'un système fluvial de laboratoire à grande échelle,

comme nous l'avons proposé pour la Syre, pourrait servir de terrain expérimental pour trouver des remèdes plus généralement applicables à tous nos cours d'eau. ♦

- 1 1^{er} considérant du préambule de la directive-cadre eau.
- 2 *Journal officiel* C 184 du 17 juin 1997.
- 3 Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau – *Journal officiel* L 327 du 22 décembre 2000.
- 4 Affaire C 32/05.
- 5 Voir : Avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007 n° 56951.
- 6 *Mémorial A* – N° 2017 du 30 décembre 2008.
- 7 P. ex. l'édit du 13 août 1669 de Louis XIV portant règlement général sur les eaux et forêts.
- 8 Sun TZU, *L'art de la guerre*, Chine, IV^e siècle avant notre ère.

- 9 https://eau.public.lu/actualites/2010/03/plan_de_gestion_fr/3_evaluation_individuelle.pdf
- 10 https://eau.public.lu/actualites/2010/03/plan_de_gestion_fr/programmes_de_mesures.pdf
- 11 L'équivalent-habitant est l'unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration. Cette unité de mesure se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.
- 12 Arrêt de la Cour du 23 novembre 2006 dans l'affaire C-452/05.
- 13 *Luxemburger Wort*, 5 octobre 2018.
- 14 Arrêt de la Cour du 28 novembre 2013 dans l'affaire C-576/11 – point 20.
- 15 George ORWELL, *Animal Farm*.
- 16 Courrier du 30 octobre 2014.
- 17 *Mémorial A* – N° 853 du 20 septembre 2018.
- 18 Article 55 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. La modification du 3 mars 2017 a complété l'article en ajoutant les partenariats d'inondation.
- 19 Ils couvrent les cours d'eau suivants : Attert, Haute-Sûre, Syre, Our, Alzette et Chiers.
- 20 Question parlementaire n° 2351 du 8 juin 2020.
- 21 Le Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) fournit environ 40 % de l'eau potable du pays. Une fois utilisée, la majeure partie de cette eau est traitée dans les stations d'épuration et éjectée ensuite dans les différents cours d'eau récepteurs.