

**N° 7047<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau**

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES  
LUXEMBOURGEOISES**

(19.12.2016)

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Saisi par Madame la Ministre de l'Environnement de l'avant-projet de loi, le SYVICOL a déjà pu se prononcer sur une version antérieure du texte sous examen. Vu les conséquences importantes des nouvelles dispositions sur le secteur communal, il tient à exprimer sa reconnaissance au Gouvernement d'avoir sollicité son point de vue en amont du dépôt du projet de loi.

Bien que plusieurs propositions formulées à cette occasion aient été reprises dans le texte sous examen, certaines dispositions continuent à poser problème, il s'agit avant tout des dispositions „répressives“ qui sont censées pénaliser financièrement les communes disposant d'ouvrages non conformes aux objectifs environnementaux de la loi, ainsi que les procédures et délais auxquels les maîtres d'ouvrages doivent se soumettre s'ils veulent encore bénéficier d'un taux de subventionnement de 65% pour les infrastructures d'assainissement.

Selon l'exposé des motifs, un des objectifs de la modification de la loi relative à l'eau est de „dynamiser“ les projets communaux dans le domaine de l'assainissement des eaux, afin que le Luxembourg remplisse les exigences de la directive 1991/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Le secteur communal partage le point de vue que les retards en matière de la mise en œuvre de certaines mesures d'assainissement devraient être rattrapés aussi rapidement que possible et il est disposé à faire des efforts supplémentaires en vue d'atteindre un bon état des cours d'eau partout dans le pays.

Toutefois, comme les retards au niveau de la réalisation de certains projets sont dus aussi à la lenteur des procédures étatiques, l'Etat devrait assumer sa part de responsabilité dans la situation actuelle et prendre en compte cette réalité dans la formulation de sa stratégie visant à amener le Luxembourg à satisfaire aux obligations de la directive précitée. Comme expliqué plus en détail dans la suite, la démarche du projet de loi risque en effet de passer à côté de l'objectif recherché, voire d'entraîner des effets pervers.

L'avis ne se limite pas aux modifications législatives avancées par le gouvernement, mais porte également sur d'autres dispositions de la loi qui devraient être remises sur le métier.

Les commentaires se rapportent aux articles du texte coordonné du projet.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES***Article 2, points 20 et 21*

En ce qui concerne les termes „équivalent habitant“ et „équivalent habitant moyen“, le SYVICOL se rallie aux observations de l'Association luxembourgeoise des services d'eau (ALUSEAU), qui rappelle que les infrastructures d'assainissement des eaux usées sont dimensionnées en fonction des *pointes* de rejet quotidiennes, puisque les stations devront garantir à tout moment (échantillons sur

2 heures) les valeurs limites de rejet définies dans l'autorisation d'exploitation. Il convient de tenir compte de cette réalité au niveau des définitions.

*Articles 13 et 14 (amortissement/prix de l'eau)*

Le SYVICOL considère que le modèle imposé aux communes pour garantir le financement du renouvellement futur des infrastructures existantes devrait être réévalué. En incluant l'amortissement dans le prix de l'eau, ce modèle répercute sur les utilisateurs actuels les charges nécessaires pour assurer à terme le remplacement des infrastructures. Il s'ensuit que la génération présente finance à la fois les infrastructures existantes et, en partie, les infrastructures futures<sup>1</sup>. Les réserves financières ainsi générées sont versées par les communes aux syndicats de communes actifs dans le domaine de l'eau. Aux yeux des communes, cette thésaurisation auprès des syndicats est un modèle financier inadéquat, dans la mesure où une affectation des fonds à d'autres projets d'intérêt communal, n'est pas permise. A l'instar de la pratique en vigueur en Wallonie, la suppression des frais d'amortissement dans le calcul du prix de l'eau devrait être envisagée, ce qui permettrait de réduire de manière significative le prix de l'eau. Le renouvellement des infrastructures pourrait ensuite être financé par le biais d'apports en capital provenant des fonds propres des communes, respectivement d'emprunts contractés par ces dernières.

Le SYVICOL propose la mise en place d'un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes, chargé de soumettre la question de l'inclusion de l'amortissement des infrastructures dans le calcul du prix de l'eau à un examen critique.

*Article 14 (eaux pluviales)*

Plusieurs communes ont décidé l'introduction d'une taxe de scellement, dont le tarif annuel pour les propriétaires est calculé sur base de la surface bâtie ou imperméabilisée du terrain. En effet, les charges engendrées par le scellement des surfaces, notamment pour la construction des installations de collecte des eaux pluviales, ne sont pas couvertes par la redevance assainissement.

Ce principe est décrit dans le commentaire des amendements parlementaires du 9.5.2008 au projet de loi relative à l'eau:

*„L'imperméabilisation des sols, due à la construction de routes notamment, entraîne des risques d'inondation et de pollution qui rendent nécessaire la mise en place de réseaux de collecte et de transport des eaux pluviales. Cela implique de distinguer la gestion des eaux usées, dont les coûts sont financés au moyen de la redevance, et la gestion des eaux pluviales, qui est essentiellement financée à travers l'impôt.“*

Toutefois, les dispositions légales finalement adoptées en 2008 ne reflètent le raisonnement que de manière imparfaite, dans la mesure où ne sont exclues expressément de la redevance assainissement que *„les charges liées au déversement des eaux de ruissellement issues de la voirie publique“* (article 14 (2) a)), et ce alors que le commentaire cite les routes à titre exemplatif.

Comme le déversement d'eaux de ruissellement provient non seulement du scellement des surfaces de la voirie publique, mais de toute surface bâtie imperméabilisée publique ou privée, il est proposé de supprimer le bout de phrase *„issues de la voirie publique“* des dispositions précitées.

*Article 16*

(4) La publication du règlement grand-ducal fixant le montant de la taxe de rejet intervient généralement en novembre. Pour les communes et les syndicats de communes, ceci peut constituer un problème dans la mesure où, à ce moment-là, leurs budgets pour l'année suivante ont éventuellement déjà été votés. La publication du règlement devrait intervenir pour le 1<sup>er</sup> juillet, et le tarif s'appliquer aux rejets de l'année suivante (année n+1) et non de manière rétroactive aux rejets de l'année en cours (année n), comme c'est le cas actuellement.

(5bis) Le SYVICOL peut comprendre que le gouvernement veuille introduire une date-butoir jusqu'à laquelle le secteur communal devra respecter les dispositions des règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les programmes de mesures visés l'article 28. Tout comme le gouvernement, les communes souhaitent que le Luxembourg respecte aussi rapidement que possible les objectifs environnementaux de la directive 1991/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

<sup>1</sup> Le gouvernement autorise les communes depuis 2015 à limiter l'amortissement à 50% des investissements

Néanmoins, le secteur communal ne peut être d'accord avec l'approche proposée ici qui vise à sanctionner financièrement les habitants des communes qui n'ont pas transposé endéans un certain délai les obligations en question. Dans le passé, lorsque le gouvernement a voulu amener le secteur communal à se conformer à des objectifs politiques nationaux, il s'est appuyé sur des mesures incitatives, et non des pénalités financières.

Il convient par ailleurs de rappeler que la vitesse d'exécution des projets communaux dépend en partie de la rapidité de traitement des dossiers par les autorités étatiques. Des retards au niveau de l'exécution de projets sont souvent dus à des lenteurs administratives au niveau de l'Etat, celui-ci ne se voyant pourtant imposer aucun délai par le projet de loi. Etant donné que l'entrée en vigueur des dispositions sous examen risque de déboucher sur l'introduction simultanée de nombreux dossiers, cette situation risque d'ailleurs de s'aggraver.

Il s'ensuit que la date de référence pour l'expiration du délai imposé au secteur communal devrait être, non pas celle du début des travaux, mais celle de l'introduction du projet détaillé par le maître d'ouvrage, à l'instar de ce qui est prévu pour les demandes de subventionnement pour infrastructures d'assainissement (articles 65 (1) d) et 71 (5) a)). Un deuxième délai devrait ensuite fixer la date limite pour l'émission de l'approbation étatique. De l'avis du SYVICOL, il s'agit de conditions indispensables à l'accélération des travaux recherchée par le gouvernement.

#### *Article 17*

(1) Dans la pratique, il s'avère difficile pour les syndicats de communes de transférer les informations relatives aux taxes de rejet et de prélèvement à l'Administration de la gestion de l'eau avant le 1<sup>er</sup> avril. En effet, les communes ne communiquent leurs données aux syndicats qu'après la clôture de l'exercice budgétaire de l'année précédente (délai jusqu'au 30 avril). Il est proposé de remplacer la date du 1<sup>er</sup> avril par celle du 1<sup>er</sup> juin.

#### *Article 23*

s) Le terme „eau souterraine“ est à remplacer par celui d'„aquifère“, qui désigne de manière plus précise les réservoirs naturels de stockage d'eau souterraine qu'il s'agit de protéger ici. En effet, sachant qu'une très grande partie des constructions entre en contact avec l'eau souterraine, la formulation proposée entraînerait une multiplication de demandes d'autorisation, et une surcharge administrative disproportionnée pour l'Etat et les maîtres d'ouvrages.

#### *Articles 28 (3) et 38 (5)*

Le SYVICOL craint que cet ajout n'ait pour conséquence que l'adoption des programmes de mesures sans avis préalable du comité ne devienne la règle. Or, si la présidence du comité est exercée avec efficacité, le comité devrait se réunir régulièrement et ses avis devraient être prêts dans un délai raisonnable. Il est proposé de renoncer à l'introduction de ce délai dans la loi.

#### *Article 35*

La réalisation de mesures compensatoires s'avère souvent difficile en pratique, notamment en raison du manque de terrains disponibles dans les zones inondables. La possibilité pour les auteurs des perturbations du régime hydrologique de remplacer ces mesures compensatoires par des compensations financières devrait être envisagée. Versées dans un fonds étatique, elles permettraient à l'Etat de mettre en œuvre les moyens et stratégies les plus adaptés pour corriger les effets environnementaux de ces mesures.

#### *Articles 42 (2) et 46 (1)*

Le SYVICOL salue l'ajout de paragraphes aux articles 42, respectivement 46, de dispositions déclarant d'utilité publique les travaux et ouvrages nécessaires à l'approvisionnement et à l'assainissement des eaux. En l'absence d'une remise sur le métier de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur les expropriations, il est cependant peu probable que cette disposition entraîne de véritables améliorations pour les maîtres d'ouvrages communaux. Les procédures de la loi en question sont lourdes et compliquées et leur déclenchement retarde souvent de manière substantielle l'avancement d'un chantier.

#### *Article 44*

(9) La procédure complexe qui est introduite ici pour protéger l'eau dans les zones de protection impose une tutelle étatique lourde au secteur communal et semble disproportionnée par rapport à

l'objectif à atteindre. L'exploitant d'un point de prélèvement situé dans une zone de protection, doit ainsi non seulement s'adapter aux dispositions d'un règlement grand-ducal, mais aussi solliciter une double approbation de l'Administration de la gestion de l'eau et de l'Administration des services techniques de l'agriculture, ainsi que, le cas échéant, soumettre ses activités au contrôle d'un comité de suivi. Mis à part le fait qu'il ne contribue pas à la création d'un climat de confiance, ce dispositif de surveillance nécessitera une mobilisation importante de ressources humaines et administratives des services étatiques, étant donné qu'une cinquantaine de programmes de mesures devront être adoptés, et ce alors que d'autres dispositions du projet de loi sous examen entraîneront déjà des charges administratives supplémentaires considérables pour l'Etat.

Le SYVICOL plaide pour une approche collaborative, qui favorise dès le stade d'élaboration du programme de mesures une concertation entre les acteurs communaux et étatiques concernés. La double approbation est à abandonner au profit d'une autorisation étatique unique, qui doit être émise endéans un délai précis à fixer dans la loi (trois mois après l'introduction du dossier complet). La responsabilité de la mise en œuvre devrait être laissée à l'exploitant, et ce sans que celui-ci ne soit soumis à un contrôle étatique permanent à travers un comité de suivi.

Rappelons que faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté et de la salubrité, fait partie des missions originaires des communes et que celles-ci sont parfaitement conscientes des responsabilités qui en découlent.

#### *Article 61*

(1) Le commentaire des articles n'explique pas pourquoi les auteurs du projet ont décidé de remplacer le texte actuel formulé de manière plus générale par une énumération très détaillée d'infractions pénalement répressibles. Si l'objectif est de disposer d'un énoncé plus précis des actes à sanctionner, des formulations telles que celle utilisée au point j) – [Est puni d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende] „quiconque ne veille pas à éviter la contamination du réseau public“ – restent pourtant très floues et risquent de ne pas faciliter le constat de violation d'une disposition de la loi.

Par ailleurs, la lourdeur des sanctions ne semble pas toujours adaptée à la gravité des infractions. A titre d'exemple, citons le point m), qui punit d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende l'exploitant (communal) qui n'établit pas un programme de mesures pour protéger l'eau d'un point de prélèvement situé dans une zone de protection. Rappelons que c'est le bourgmestre d'une commune reconnue coupable d'une telle infraction qui sera le cas échéant pénalement responsable.

Il est proposé de maintenir l'approche figurant dans la loi en vigueur, qui s'apparente à celle retenue par le gouvernement dans le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (7048). Renoncer à une énumération détaillée des infractions, a l'avantage de donner une plus grande latitude aux tribunaux pour apprécier les circonstances concrètes d'une infraction et adapter la lourdeur de la peine en conséquence.

#### *Article 65*

(1) d) Le SYVICOL regrette que le taux de subventionnement étatique pour les infrastructures d'assainissement communales soit à nouveau revu à la baisse. En supposant que la loi sera votée en 2017, les communes et syndicats auraient, à compter d'aujourd'hui, un an pour introduire leurs projets détaillés et bénéficier encore d'un taux de 65%<sup>2</sup>.

Cette approche du gouvernement pose problème à plusieurs égards.

Soulevons en premier lieu la question pratique de la disponibilité des ressources et moyens des bureaux d'études spécialisés dans le domaine de l'assainissement. En effet, il coule de source que les nouvelles modalités auront à court terme pour conséquence une demande accrue de la part du secteur communal pour ce type de service. Il faut ainsi non seulement craindre que ceux-ci seront débordés et ne sauront répondre à la demande, mais encore que cette dynamique favorisera une hausse des prix.

Ensuite, s'il est vrai que le Luxembourg enregistre effectivement des retards au niveau de la mise en place d'infrastructures d'assainissement, l'impression se dégage de la lecture du projet de loi et de son commentaire des articles, que ceux-ci sont à imputer entièrement au secteur communal. Le SYVICOL rejette cette représentation des choses et la conclusion fallacieuse qui en est tirée, à savoir

<sup>2</sup> Conformément à l'article 71, (5), a), le taux actuel restera applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi sous revue

que, pour „dynamiser“ le processus, il suffit de mettre sous pression les communes en annonçant une diminution prochaine des taux de subventionnement.

En réalité, une des causes majeures de ces retards, sont les longs délais d’approbation de l’Administration de la gestion de l’eau pour les dossiers introduits par les communes et syndicats de communes. Il s’ensuit que les dispositions proposées risquent de rater leur objectif: en supposant que tous les projets communaux soient déposés avant la date butoir fixée à l’article 71, l’Administration de la gestion de l’eau sera confrontée d’un seul coup à un afflux important de dossiers à traiter. Ceci aura pour conséquence que pour certains projets, les délais d’approbation seront encore plus longs que d’habitude et que, par conséquent, l’exécution des projets – et l’atteinte des objectifs environnementaux – sera retardée.

Enfin, il est difficile à accepter que seul le secteur communal se voit imposer des échéances contraignantes, alors qu’aucun délai n’est prévu pour les autorités étatiques, responsables de l’octroi des autorisations et des décisions de subventionnement.

Pour les raisons évoquées ci-avant, le SYVICOL doute de l’efficacité de la stratégie proposée par le gouvernement. Elle risque, d’une part, de ne pas atteindre l’objectif recherché, à savoir une mise en conformité plus rapide avec les exigences de la directive 1991/271/CEE. D’autre part, elle est susceptible d’avoir des effets pervers, dommageables pour l’intérêt public: envol des prix suite à la forte hausse de la demande, projets bouclés à la hâte.

Aussi le SYVICOL demande-t-il:

- que le taux de subventionnement des dossiers reste fixé à 65% et que les effets de l’article 71 (5) e) soient reportés conjointement jusqu’au 1<sup>er</sup> janvier 2020 afin de laisser aux communes et syndicats le temps de préparer des dossiers de bonne qualité,
- par analogie aux dispositions de la législation sur les établissements classés, par exemple, que la loi impose aux instances étatiques compétentes des délais pour le traitement des dossiers.

#### *Article 66*

(2) Si un maître d’ouvrage est confronté à une contrainte de temps, l’obligation de disposer d’une approbation préalable du ministre pour un projet peut poser problème. Les acteurs communaux préféreraient pouvoir entamer la réalisation d’un projet en l’absence d’un accord ministériel, quitte à accepter en contrepartie le risque d’un refus de subventionnement étatique ultérieur.

Il est proposé de remplacer l’approbation préalable par une simple approbation.

Pour des projets d’infrastructures d’assainissement ou d’eau potable introduits par un syndicat de communes, le nouveau texte propose de ne considérer dorénavant comme éligibles pour un subventionnement étatique, que les travaux réalisés pour le compte des communes ayant appliqué la tarification de l’eau prévue par la loi. Etant donné que cette disposition serait applicable dès l’entrée en vigueur de celle-ci, et sachant que plusieurs communes n’appliquent pas encore le prix-vérité, des projets de syndicats de communes actuellement en cours de planification risquent de ne pas être exécutés comme prévu. Ceci aura pour conséquence que l’atteinte des objectifs environnementaux de la loi prendra encore du retard, alors que le gouvernement – et les communes – veulent obtenir exactement le contraire, à savoir une accélération des travaux d’infrastructure! Pour ce qui est des projets qui seront quand même réalisés, le calcul du subventionnement étatique s’avérera en tout état de cause compliqué.

Il est proposé de fixer l’entrée en vigueur de cette disposition au 1<sup>er</sup> janvier 2020, afin de ne pas bloquer la mise en œuvre des projets des syndicats de communes.

#### *Article 69*

L’extension du droit d’agir en justice pour les associations et organisations de droit étranger est, selon le commentaire des articles, une „disposition standard“ en matière environnementale. Force est toutefois de constater qu’une telle disposition n’est pas prévue dans le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (7048).

#### *Article 71*

(2) La date d’expiration du délai doit être celle de l’introduction du dossier, y compris en cas de prolongation.

La „suspension“ d’une installation ou d’un ouvrage qui ne dispose pas d’une autorisation conforme aux nouvelles dispositions légales est une mesure inadaptée. En effet, la fixation d’une date butoir pour l’introduction d’une demande d’autorisation, respectivement les sanctions prévues aux articles 61 et 61bis, devraient suffire pour atteindre la mise en conformité des installations, ouvrages et activités en question.

Luxembourg, le 19 décembre 2016

