

N° 4998²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant création d'une Administration de la gestion de l'eau

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.11.2003)

Par dépêche du 10 juillet 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au projet de loi étaient joints l'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles.

Il résulte des documents parlementaires que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été émis en date du 7 novembre 2002. Toutefois, le Conseil d'Etat regrette de ne pas avoir été saisi dudit avis. Par ailleurs, il ignore si d'autres chambres professionnelles ont été saisies alors que leur consultation semble s'imposer compte tenu de la matière traitée par le projet sous rubrique.

Par lettre du 8 juillet 2003, le Conseil d'Etat a demandé la transmission d'un audit relatif à la restructuration de l'Administration des eaux et forêts qui lui est parvenu le 29 juillet 2003.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer une nouvelle administration, à savoir l'Administration de la gestion de l'eau, qui, selon l'exposé des motifs, doit permettre de mener „une politique concentrée en matière de gestion de l'eau“ et de réaliser „une véritable gestion intégrée de l'eau“. En d'autres mots: la complexité croissante de la gestion de l'eau ne doit plus se traduire par une dissémination excessive des compétences politiques et administratives. En effet, actuellement pas moins de six ministères (Agriculture, Environnement, Santé, Transports, Travaux publics et Intérieur) et cinq administrations sont compétents en matière de gestion de l'eau.

Déjà en 1985, la Chambre des députés avait préconisé de créer un instrument plus apte à assurer une bonne gestion des eaux dans son rapport du 24 juillet 1985 sur l'état de l'environnement naturel et humain au Grand-Duché de Luxembourg et sur les orientations futures (*doc. parl. No 2933, p. 22*). En 1990, dans son rapport sur la problématique globale des eaux du 18 octobre 1990, la commission parlementaire de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et de l'Energie avait déjà qualifié de „fortement préjudiciable à une gestion efficace de nos ressources aquatiques“ l'importante dissémination des compétences politiques en la matière et dans une motion adoptée par la Chambre des députés à l'occasion du débat sur le rapport, les parlementaires avaient plaidé pour un regroupement d'un certain nombre de services en une nouvelle structure „du style Administration ou Service ou Office de la Gestion de l'Eau“.

De même, le Conseil d'Etat avait retenu à ce sujet dans son avis du 8 novembre 1990 relatif à la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau ce qui suit:

„Ceci dit, force est de constater que sur le plan de l'administration le pays manque d'un organisme central de coordination des efforts éparés qui existent déjà ou d'organisation de la campagne inévitable de grande envergure pour venir à bout de difficultés.

Ceux qui proposent la création d'une administration des eaux ayant compétence pour mener une campagne sur tous les fronts où la qualité de l'eau est menacée n'ont certes pas tort. Car il faut constater que dans les domaines relativement jeunes de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement humain et naturel nous manquons encore et des structures néces-

saïres et du personnel qualifié en nombre suffisant. En ce qui concerne ces lacunes, le projet de loi est certainement amendable. Aussi le Conseil d'Etat voudrait-il insister pour que le Gouvernement ou la Chambre des députés prennent des initiatives pour élargir le projet dans le sens de la création d'un instrument plus apte à assurer une bonne gestion des eaux.

Dans cet ordre d'idées, on devrait se pencher sur l'exemple allemand, c'est-à-dire sur le „Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes“ (Wasserhaushaltsgesetz WHG) du 16 octobre 1976.

La Chambre des députés a déjà entrevu cette nécessité le 24 juillet 1985 dans son rapport sur l'état de l'environnement naturel et humain au Grand-Duché de Luxembourg et sur les orientations futures (*doc. parl. No 2933, p. 22*).

Au lieu de mettre dans l'intitulé l'accent sur la lutte contre la pollution qui n'est qu'une partie dans l'ensemble des problèmes à résoudre, on ferait en effet mieux en parlant d'une loi concernant la protection et la gestion des eaux.

Sur le plan administratif, il serait souhaitable de créer une administration pour la protection et la gestion des eaux fonctionnant dans le cadre du département de l'environnement.

Toutefois, ni la motion de la Chambre des députés, ni les observations du Conseil d'Etat n'ont conduit à des changements administratifs et législatifs substantiels.

Comme le soulignent les auteurs du projet de loi eux-mêmes, l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des ministères „marque dès lors un tournant abrupt dans l'histoire de la gestion de l'eau au Luxembourg dans la mesure où il modifie radicalement la répartition des compétences alors en place“ en regroupant au sein du ministère de l'Intérieur des compétences des différents ministères et administrations en matière d'eau. Puisque le Gouvernement n'a pas attendu le vote du projet de loi sous avis, certaines administrations restent compétentes en matière d'eau selon des lois toujours en vigueur, alors qu'en vertu du prédit arrêté grand-ducal ces administrations ont perdu cette compétence au profit du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, certaines administrations sont compétentes dans le domaine de l'eau, d'après une loi, alors que cette même compétence revient en fait à un service d'un département ministériel selon l'arrêté grand-ducal précité. Cette manière de procéder, tout en étant basée sur l'article 76 de la Constitution, ne contribue pas à créer la transparence nécessaire dans une législation déjà complexe par elle-même. S'il est vrai que l'arrêté grand-ducal pris en vertu de l'article 76 de la Constitution, qui est équipollent à une loi (arrêt du Conseil d'Etat, comité du contentieux du 24 février 1976, Roth), peut modifier les compétences ministérielles, il ne peut cependant en aucun cas servir à modifier les attributions organiques des administrations concernées qui leur ont été conférées par la loi.

En outre, la question de savoir lequel des ministères, le ministère de l'Intérieur ou celui de l'Environnement, serait le mieux placé pour assumer la tutelle sur la nouvelle administration, l'Administration de la gestion de l'eau, reste posée. Sachant que le ministère de l'Environnement est, entre autres, compétent en matière de protection de l'environnement humain et naturel, de la coordination de la gestion et de la protection des ressources naturelles, de la lutte contre la pollution et de la détermination ainsi que du contrôle de la qualité des ressources naturelles, on se rend compte qu'il s'agit là de compétences qu'on ne peut dissocier de la protection des eaux. Ainsi, par exemple, le lit et la plaine alluviale des cours d'eau constituent les habitats naturels les plus importants au sens du droit national et européen. L'aménagement et la gestion de ces habitats, compétences du ministère de l'Environnement, ne peuvent guère se faire sans intervention dans la renaturation des cours d'eau, alors que cette compétence doit être attribuée au ministère de l'Intérieur. De même, la pêche, compétence du ministère de l'Intérieur, constitue un élément important de la gestion et de la protection des ressources naturelles, compétence du ministère de l'Environnement. Plus grave, selon le projet de loi sous avis, tous travaux de dérivations directes ou indirectes d'eau, de consolidation de rives et de redressement des lits des cours d'eau exigent non seulement une autorisation du ministre ayant l'environnement naturel dans ses compétences, mais également une autorisation du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau, de sorte que l'autorisation de deux ministres est requise par une seule loi, autorisations basées sur les mêmes objectifs de cette loi.

Suite aux développements qui précèdent, on peut vraiment se demander si la meilleure réaction à l'importante dissémination de compétences politiques en matière de gestion de l'eau critiquée par la Chambre des députés est celle de placer l'Administration de la gestion de l'eau sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Ne vaudrait-il pas mieux suivre la proposition du Conseil d'Etat déjà émise en 1990 et rattacher l'Administration de la gestion de l'eau au ministère de l'Environnement? Cette proposition permettrait également d'éviter autant que possible l'amputation de l'Administration des eaux et forêts de ses

attributions en matière de pêche et d'une partie importante de ses compétences en matière de conservation de la nature. Par là, le Gouvernement se rapprocherait de la conclusion retenue par l'audit relatif à cette administration commandé par le Gouvernement lui-même, à savoir faire de l'Administration des eaux et forêts l'administration centrale de la gestion de l'environnement naturel. On aurait pu procéder par étapes et répartir d'abord les compétences en matière d'eau suivant les recommandations faites dans l'audit, ce qui aurait déjà constitué une amélioration importante de la situation actuelle.

A la question au relent quelque peu rhétorique des auteurs du projet de loi: „Qui aurait été en effet mieux outillé pour garantir la mise en œuvre d'une politique intégrée de l'eau que le ministère de l'Intérieur“, le Conseil d'Etat répond que le placement d'une administration regroupant certaines compétences en matière d'eau sous l'autorité du ministre de l'Environnement constituerait un pas important vers une gestion intégrée de l'eau.

De toute façon, il faudrait remplacer la multitude des textes existant en la matière par une seule loi pour permettre une véritable politique intégrée de gestion et de protection de l'eau. Or, selon l'exposé des motifs du projet sous avis, la législation de base en matière d'eau ne sera réformée qu'ultérieurement à l'occasion de la transposition de la „directive-cadre“ dans le domaine de l'eau, à savoir la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Comme cette directive doit entrer en vigueur pour juin 2004, le Conseil d'Etat se demande pourquoi le Gouvernement n'a pas tout de suite déposé un projet de loi remplaçant à la fois les nombreux lois et règlements actuellement applicables en la matière par un seul texte et regroupant les compétences y relatives dans une administration de la gestion et de la protection de l'eau. Au lieu de rendre l'action étatique plus cohérente et plus efficace, les auteurs du projet ont préféré élaborer un texte de 24 articles dont plus de la moitié (articles 9 à 24) sont destinés à modifier ponctuellement seize lois actuellement en vigueur, avec tous les risques d'oublis et d'incohérences qu'une telle démarche comporte. Il s'agit des lois suivantes: loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, loi modifiée du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une Administration de l'environnement, loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'Administration des eaux et forêts, loi modifiée du 30 novembre 1976 portant réorganisation de l'Administration des services techniques de l'agriculture, loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des ponts et chaussées, loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, (et non „de la gestion de l'eau“ tel que libellé dans le dispositif du projet), loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, loi du 21 novembre 1984 portant a) approbation de la convention entre le Grand-Duché, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er BII de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, loi modifiée du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents, loi du 27 mai 1961 concernant la protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre, loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels, loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 et loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat voudrait relever que les modifications prévues au projet de loi quant à la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau sont incomplètes. Ainsi, sachant que d'après le projet sous avis toutes les compétences ministérielles en matière d'eau doivent être concentrées au ministère de l'Intérieur, il se pose la question de savoir si le comité interministériel institué par l'article 7 de la loi de 1993 et comprenant les ministres ayant des attributions pour la gestion de l'eau a encore une raison d'être. De même, peut-on s'interroger si la procédure prévue à l'article 10 de la loi de 1993 (selon laquelle des demandes d'autorisations exigées de diverses administrations en matière d'eau doivent être adressées au ministre de l'Environnement qui en transmet une copie aux autres ministres compétents) est compatible avec celle prévue par le projet en vertu de laquelle en principe les autorisations administratives en matière d'eau relèvent du seul ministre de l'Intérieur. En outre, le projet ne prévoyant pas de modifier l'article 12 de la loi de 1993 concernant l'autorisation ministérielle pour l'aménagement et l'exploitation de carrières, mines et minières, on peut

se demander si ces autorisations resteront de la compétence du ministre de l'Environnement. Enfin, les articles 19 et 25 de la loi de 1993 dont la modification n'est pas prévue disposent, le premier, que la création de zones de protection des eaux est proposée par „le ministre“ de l'accord du Gouvernement en Conseil et, le deuxième, qu'en cas de pollution des eaux le „ministre“ peut prendre toutes les mesures urgentes, étant entendu que par „ministre“ on vise le ministre de l'Environnement, ce qui ne cadre pas avec l'objectif du projet sous avis.

De manière générale, le Conseil d'Etat voudrait souligner que même si l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des ministères modifie implicitement les textes légaux qui avaient attribué des domaines de compétences à un membre du Gouvernement autre que celui prévu dans ledit arrêté, il n'en reste pas moins que les exemples précités démontrent qu'il faudra procéder à l'adaptation explicite des textes ayant trait à la matière.

De plus, il faut convenir que le projet sous avis, au lieu de simplifier et de concentrer les compétences ministérielles en relation avec l'eau dans une seule main, introduit pour toute construction quelconque incorporée ou non au sol, à une distance inférieure à trente mètres des cours d'eau, deux autorisations ministérielles où actuellement une seule suffit (cf. art. 14 a). Il en est de même pour les travaux de drainage, de curage, de prise d'eau, de pompage, de dérivations directes ou indirectes d'eau, de consolidation de rives, de redressement des lits des cours d'eau et, plus généralement, pour tous les travaux susceptibles soit de modifier le régime des eaux soit d'avoir une influence préjudiciable sur la faune et la flore aquatiques et sur la qualité du site, de sorte que: „Les autorisations du Ministre (ministre de l'Environnement) et du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau sont requises“ (et non: „L'autorisation du Ministre et du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau est requise“) (cf. art. 14 b). Dans ce contexte, le Conseil d'Etat est à se demander si une codécision impliquant deux ministres est le meilleur moyen pour garantir une gestion adéquate et efficace en la présente matière dans le sens de la réforme administrative préconisée par le Gouvernement. On peut encore se poser la question pourquoi, dans l'optique des auteurs du projet de loi, la modification proposée sub art. 14b) ne concerne pas l'autorisation pour la création d'étangs ou autres plans d'eau visée dans la dernière phrase de l'article 5 de la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles?

Une autre incohérence du projet consiste dans le fait que le ministère de l'Environnement, qui a beaucoup d'expérience en matière d'épuration des eaux usées, est privé de son pouvoir de prendre des mesures contre la pollution de l'eau, alors que les communes qui souvent n'ont que peu de connaissances techniques dans ce domaine et manquent de moyens financiers en la matière gardent toutes leurs attributions y relatives (cf. loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique et loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau).

L'article 16 du projet sous avis révèle d'autres imperfections. Ainsi, le permis de pêche doit être conforme au modèle à déterminer par le ministre ayant dans ses attributions l'administration des eaux et forêts. Ce permis est remplacé pour la capture, à des fins scientifiques, d'animaux vivant dans l'eau, par une autorisation spéciale à délivrer, d'après la modification proposée, par le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau, de sorte que deux ministres différents sont impliqués dans une même matière (cf. art. 3 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures). De même, aux articles 12, 15, 19, 33, 35 et 50 de la prédite loi, les termes „ministre ayant dans ses attributions l'administration des eaux et forêts“ doivent être remplacés par ceux de „ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la gestion de l'eau“. D'abord, on se demande s'il n'y a pas d'oubli dans l'énumération des articles visés. (Qu'en est-il de l'article 26(3) par exemple?) Ensuite, on constate par exemple qu'à l'article 12(2) de la loi de 1976 on laisse subsister l'autorisation du ministre ayant dans ses attributions les services techniques de l'agriculture à côté de celle du ministre ayant dans ses attributions l'Administration de la gestion de l'eau.

A l'article 19 du projet, on corrige le texte de la loi du 8 juillet 1986 portant réglementation de la mise sur le marché des détergents sur des points qui n'ont pas de lien direct avec la création de l'Administration de la gestion de l'eau (par exemple article 9, premier alinéa, première phrase „les agents de la police grand-ducale“ au lieu de „les agents de la police“ ou „les fonctionnaires de la douane“ au lieu de „les agents de la douane en exercice de leurs fonctions“).

En ce qui concerne plus particulièrement le remplacement de terminologie relative à la police grand-ducale, le Conseil d'Etat tient à renvoyer à l'article 85 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police qui dispose que: „Pour toutes les dispositions existantes les termes de „carrière des officiers de la Gendarmerie et de la Police“, „carrière des sous-officiers de la Gendarmerie et de la Police“ et „carrière des gendarmes et des agents de police“ sont remplacés respec-

tivement par les termes „cadre supérieur de la Police“, „carrière des inspecteurs de police“ et „carrière des brigadiers de police“. Les termes de „Gendarmerie“, de „Gendarmerie grand-ducale“ et de „Police“ sont remplacés par le terme de „Police grand-ducale“.

A l'article 23 du projet, il est même profité de l'occasion pour introduire une prime pour sujétions particulières de 12 points indiciaires à certains agents de l'Administration de la gestion de l'eau, de l'Administration de l'environnement et de l'Administration des eaux et forêts.

Enfin, l'article 24 contient un nombre important de dispositions transitoires réglant la situation des agents transférés vers la nouvelle administration. Ces dispositions visent, par ailleurs, à préserver les perspectives dans l'évolution des carrières des agents maintenus dans leurs administrations d'origine en prenant comme base pour la détermination des pourcentages applicables l'effectif de ces administrations, déterminé au moment de l'entrée en vigueur de la loi sous examen.

D'abord, il y a lieu de relever que différentes dispositions particulières se réfèrent au „Ministère de l'Intérieur – Direction de la gestion de l'eau“. Le Conseil d'Etat constate que la „direction de la gestion de l'eau“ ne ressort pas en tant qu'unité organique de l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des ministères.

Ensuite, le paragraphe 3 de cet article prévoit l'établissement d'un tableau d'avancement unique regroupant tous les fonctionnaires de cette carrière. De l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition manque de précision alors qu'elle ne détermine pas les règles d'après lesquelles le tableau de classement est établi.

Finalement, le paragraphe 7 prévoit la fonctionnarisation d'un employé de la carrière supérieure en le dispensant de toute condition d'examen. Pour des raisons élémentaires d'équité, le Conseil d'Etat devrait s'opposer à une telle disposition dans la mesure où dans des cas analogues le législateur soumet la fonctionnarisation à la réussite à un examen spécial.

Par ailleurs, la première partie du projet (articles 1er à 9), qui concerne les objectifs, attributions et structures de la nouvelle Administration de la gestion de l'eau donne également lieu à critiques.

Ainsi, par exemple, l'article 2 du projet détermine les attributions de l'Administration de la gestion de l'eau „sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres administrations et services relevant de l'Etat et des communes“. De même, selon le point 6 de cet article, la nouvelle administration est chargée „de coordonner les actions en matière de lutte contre les inondations“. Ces dispositions laissent croire que d'autres administrations que l'Administration de la gestion de l'eau restent compétentes en matière d'eau. Cette approche est contraire à l'esprit des auteurs du projet qui réservent la compétence exclusive en matière d'eau à une administration qu'ils entendent créer par le projet sous avis.

De manière plus générale, on peut se demander si toutes les attributions en matière d'eau et surtout celles enlevées à d'autres administrations sont couvertes par celles énumérées à l'article 2 du projet.

Finalement, le Conseil d'Etat voudrait rendre attentif au fait que le projet de loi sous avis ne contient pas de mesures transitoires pour les demandes d'autorisation qui ont été introduites auprès des divers ministres avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pour lesquelles les autorisations doivent être délivrées après l'entrée en vigueur de celle-ci. Est-ce que ces demandes donnent lieu à des autorisations particulières de ces ministres ou bien sont-elles transmises au ministre de l'Intérieur qui procédera d'après la nouvelle loi?

*

En guise de conclusion et par référence aux nombreuses incohérences que présente le projet sous avis, le Conseil d'Etat ne peut marquer son accord avec celui-ci.

Il recommande, sous peine d'opposition formelle, de reprendre le projet sur le métier en tenant compte de la directive-cadre 2000/60/CE dans le domaine de l'eau qui doit de toute façon être transposée au plus tard au cours du premier semestre de l'année 2004. Le projet amendé devrait permettre de définir à la fois une politique intégrée de l'eau et les structures administratives nécessaires à la mise en œuvre de cette politique, une loi-cadre devant logiquement être la suite d'une loi sur le contenu, et non l'inverse.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

