

N° 8122⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant réorganisation de l'Administration de la
gestion de l'eau et modification de la loi modifiée
du 19 décembre 2008 relative à l'eau**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE
L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT, DE L'ENERGIE
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(26.6.2023)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président ; Mme Stéphanie EMPAIN, Rapportrice ; M. André BAULER, Mme Myriam CECCHETTI, MM. Paul GALLES, Gusty GRAAS, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fred KEUP, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, Mme Jessie THILL, M. Carlo WEBER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 21 décembre 2022 par la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le Conseil d'État a émis son avis le 16 mai 2023.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics date du 23 février 2023. L'avis de la Chambre de Commerce date du 30 mars 2023.

Le 24 mai 2023, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé Mme Stéphanie Empain comme rapportrice du projet de loi. La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État au cours de cette même réunion.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 26 juin 2023.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau a pour objet la réorganisation de ladite administration (ci-après l'« administration »), afin de lui conférer plus de flexibilité organisationnelle par rapport au cadre institué par la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création de l'Administration de la gestion de l'eau.

En effet, un audit externe réalisé pour le compte du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a relevé un manque de flexibilité organisationnelle au sein de l'administration.

Jusqu'à présent, l'organisation de l'administration a été régie par la précitée loi-cadre modifiée du 28 mai 2004, qui précise entre autres le détail de l'organisation de l'administration. Le présent projet de loi abroge la loi-cadre et instaure un cadre plus souple.

En effet, la loi du 25 mars 2015 modifiant la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoit que le directeur est responsable de la mise en œuvre de la gestion par

objectifs dans son administration et que le directeur établit le programme de travail et l'organigramme de l'administration, ces deux éléments étant par la suite soumis à l'approbation du ministre du ressort. Par la suite, ces éléments ne doivent plus être détaillés dans la loi portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau.

Le cadre existant précise les attributions de chaque division de l'administration, à savoir les attributions spécifiques de la direction, de la division de l'hydrologie, de la division de la protection des eaux, de la division des eaux souterraines et des eaux potables ainsi que de la division du laboratoire. Au fil des années, les missions et attributions de l'administration ont évolué et de nouveaux services ont été créés qui ne sont pas mentionnés dans la loi-cadre modifiée du 28 mai 2004. En outre, la structure verticale mise en place par la loi-cadre n'est pas en mesure de tenir compte de la complexité des missions actuelles de l'administration, cette dernière nécessitant une organisation de plus en plus transversale et axée sur des équipes interdisciplinaires.

Afin d'assurer une flexibilité suffisante pour pouvoir adapter le cas échéant l'organisation de l'administration à des besoins nouveaux, voire des domaines nouveaux et afin de se conformer à la loi modifiée du 16 avril 1979, le projet de loi n'énumère pas les attributions spécifiques de chaque division et service, mais ne liste de manière générale que les différentes catégories d'attributions de l'administration.

Les missions spécifiques de l'administration sont précisées et délimitées dans des lois spéciales (p.ex. la loi relative à l'eau, la loi relative à la qualité de l'eau ...).

Le projet de loi harmonise les lois-cadres des trois administrations relevant de la tutelle du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, tout en veillant au respect des spécificités qui leur sont propres.

Il est à noter que le projet de loi crée un deuxième poste de directeur adjoint au sein de l'administration, ce qui est dû au fait que les missions et ressources de l'administration ont fortement évolué depuis sa création en 2004.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat (16 mai 2023)

Dans son avis datant du 16 mai 2023, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'occasion de l'analyse du projet de loi n°6865 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement. Il remarque que les trois administrations s'occupent parallèlement de la sensibilisation du public en matière de protection de l'espace naturel et de la protection des écosystèmes et ne se distinguent pas de façon fondamentale par les attributions inscrites dans leurs lois organiques respectives. La Haute Corporation estime qu'il y aurait lieu de préciser davantage les attributions dans le cadre des lois organiques, l'alternative étant la création d'une seule administration de l'environnement englobant les trois domaines existants.

Le Conseil d'État remarque par ailleurs qu'une modification des articles 2 et 6 du statut général des fonctionnaires de l'État s'impose, dans un proche avenir, de manière générale, pour toutes les administrations susceptibles de recruter des fonctionnaires stagiaires dont la formation spéciale se fonde sur ces articles, étant donné que la Constitution révisée qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2023 prévoit que le statut des fonctionnaires constitue une matière réservée à la loi et que les éléments essentiels de la matière devront dès lors être réglés dans la loi.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (24 février 2023)

Dans son avis datant du 24 février 2023, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve en général la volonté du gouvernement de procéder à la réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau pour tenir compte de l'évolution des domaines de compétence et des missions de celle-ci. Elle insiste sur le maintien des particularités concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration, la réorganisation ne devant pas être effectuée au détriment du personnel notamment.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve a priori toute simplification législative servant à rendre le fonctionnement d'une administration plus efficace, elle signale que l'article 4, alinéa 5, du statut général des fonctionnaires de l'État n'empêche nullement de déterminer les missions spécifiques, le cas échéant par service, d'une administration dans la loi organique de celle-ci.

Avis de la Chambre de Commerce (30 mars 2023)

Dans son avis datant du 30 mars 2023, la Chambre de Commerce salue l'objectif visé par le projet de loi, en l'occurrence d'accorder plus de souplesse organisationnelle à l'Administration de la gestion de l'eau. Elle invite à surveiller avec attention l'évolution des moyens accordés à l'administration, dans un souci de maîtrise des dépenses publiques.

Par ailleurs, elle se soucie que la disposition traitant des contrôles administratifs ne garantisse pas le droit à l'intimité de la vie privée de tous.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État note que l'intitulé doit indiquer tous les actes que le projet de loi entend modifier, de sorte qu'il y a lieu d'écrire :

« Projet de loi portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau et modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ».

En procédant de cette manière il faut ajouter un article 6 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation à libeller comme suit :

« **Art. 6.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau ». »

L'article 6 actuel est à renuméroter en article 7.

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit la dénomination de l'administration et la place sous l'autorité du membre du Gouvernement qui a l'Environnement dans ses attributions. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 1^{er}. L'Administration de la gestion de l'eau, dénommée ci-après l'« administration », est chargée de la protection et la gestion des eaux.

L'administration est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions, dénommé ci-après le « ministre ».

Article 2

Cet article énumère les différentes catégories d'attributions de l'administration. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 2. Dans les limites fixées par les lois, l'administration a les attributions suivantes :

1° la surveillance de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines ;

- 2° la surveillance de la gestion des eaux destinées à la consommation humaine, des eaux pluviales et de l'évacuation et de l'épuration des eaux urbaines résiduaires, telle qu'effectuée par les fournisseurs d'eaux, les communes, respectivement les syndicats de communes, ainsi que le contrôle des infrastructures y relatives ;
- 3° la gestion des eaux pluviales, des risques d'inondation, la prévention et la prévision des crues, ainsi que l'établissement des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation ;
- 4° la désignation et la surveillance des eaux de baignade ;
- 5° la conception, la promotion, la coordination et la mise en œuvre de stratégies, de plans et de programmes dans l'intérêt d'une approche intégrée et durable de la protection et la gestion des eaux ;
- 6° l'exécution de travaux de recherche, de projets et d'analyses ;
- 7° la participation à l'élaboration de dispositions légales, réglementaires et administratives ;
- 8° la mise en œuvre de textes législatifs et réglementaires nationaux, européens et internationaux, y compris les procédures d'autorisation, de notification ou d'agrément ;
- 9° la surveillance et le contrôle sur le plan administratif et pénal de l'application des dispositions légales, réglementaires et administratives, y compris l'exercice de la police y relative ;
- 10° la gestion des affaires ayant trait à la pêche ;
- 11° la mise en œuvre d'actions de prévention, de conservation et de restauration de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que des écosystèmes y relatifs, les cas échéants, en collaboration avec d'autres instances nationales et internationales compétentes en la matière ;
- 12° la sensibilisation, la formation, l'information et le conseil des différents acteurs de la société relatif à la protection et la gestion des eaux et des différentes thématiques y afférentes.

Article 3

L'article 3 définit la compétence et les responsabilités du directeur qui est secondé par deux directeurs adjoints. Hormis une remarque d'ordre légistique, il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 3. (1) Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par deux directeurs adjoints. En cas d'absence, il est remplacé par un des directeurs adjoints d'après leur rang d'ancienneté.

(2) Le directeur et les directeurs adjoints sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Pour être nommés aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint, les candidats doivent être titulaires d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent. Les grades ou diplômes visés au présent article doivent être inscrits au registre des titres de formation prévu par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et être classés au moins au niveau 7 du cadre luxembourgeois des qualifications tel que prévu à l'article 69 de cette loi.

Article 4

Afin de permettre à l'administration d'adapter ses effectifs à l'évolution de ses missions, le projet de loi ne fixe pas de limite au nombre de fonctionnaires pouvant être occupés dans les différentes carrières. La limitation des engagements nouveaux de personnel est donc opérée annuellement par la loi budgétaire à laquelle il appartient d'autoriser des engagements supplémentaires. L'article 4 permet en outre de compléter le cadre de l'administration par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'État et des salariés de l'État suivant les besoins de l'administration et dans les limites des crédits budgétaires. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 4. Le cadre du personnel comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Le cadre de l'administration peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Article 5

L'article 5 est le corollaire nécessaire à la mise en œuvre des missions de surveillance et de contrôle sur le plan administratif prévues à l'article 2, points 8° et 9° du présent projet de loi. Pour des raisons de transparence et à l'instar des dispositions figurant dans d'autres lois environnementales, il est proposé d'insérer la base légale de la mise en œuvre des contrôles administratifs directement dans la législation spécifique relative à l'eau. Hormis des remarques d'ordre purement légistique, l'article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 5. La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est modifiée comme suit :

1° Après l'article 61**bis** de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il est ajouté un nouvel article 61**ter**, ayant la teneur suivante :

« Art. 61**ter**. **Contrôles administratifs**

(1) Pour la mise en œuvre des articles 23, paragraphe 5, 60 et 61**bis**, le ministre, son délégué, les porteurs d'un ordre de mission du ministre, ainsi que les agents de l'Administration de la gestion de l'eau ont accès entre le lever et le coucher du soleil à tous les cours d'eau et à tous les fonds non bâtis, chantiers et constructions sujets à autorisation.

En cas de danger grave et imminent au sens de l'article 60, la limitation d'accès prévue à l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable.

(2) Les agents chargés des contrôles en vertu du paragraphe 1^{er}, sont autorisés à :

- a) prélever ou faire prélever des échantillons en vue d'analyses ou d'essais ;
- b) effectuer ou faire effectuer des mesurages de nature technique et scientifique afin de vérifier la conformité des installations aux dispositions légales, réglementaires et administratives ;
- c) procéder à tous les examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales, réglementaires et administratives sont effectivement observées et notamment demander communication dans les meilleurs délais de tous livres, registres, fichiers, documents et informations en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales, réglementaires et administratives et de les reproduire ou d'en établir des extraits ;
- d) documenter par l'image la ou les non-conformités des installations aux dispositions légales, réglementaires et administratives.

Les agents visés au paragraphe 1^{er} ne peuvent avoir accès aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment.

(3) Toute personne faisant l'objet de contrôles administratifs est tenue de faciliter les opérations auxquelles les agents visés au paragraphe 1^{er} procèdent. »

2° À l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il est ajouté une nouvelle lettre q), ayant la teneur suivante :

« q) quiconque, par infraction à l'article 61**ter**, entrave les contrôles y visés. »

Article 6 initial (nouvel article 7)

Cet article abroge la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 6. La loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau est abrogée.

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau et modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

Art. 1^{er}. L'Administration de la gestion de l'eau, dénommée ci-après l'« administration », est chargée de la protection et la gestion des eaux.

L'administration est placée sous l'autorité du membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions, dénommé ci-après le « ministre ».

Art. 2. Dans les limites fixées par les lois, l'administration a les attributions suivantes :

- 1° la surveillance de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines ;
- 2° la surveillance de la gestion des eaux destinées à la consommation humaine, des eaux pluviales et de l'évacuation et de l'épuration des eaux urbaines résiduaires, telle qu'effectuée par les fournisseurs d'eaux, les communes, respectivement les syndicats de communes, ainsi que le contrôle des infrastructures y relatives ;
- 3° la gestion des eaux pluviales, des risques d'inondation, la prévention et la prévision des crues, ainsi que l'établissement des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation ;
- 4° la désignation et la surveillance des eaux de baignade ;
- 5° la conception, la promotion, la coordination et la mise en œuvre de stratégies, de plans et de programmes dans l'intérêt d'une approche intégrée et durable de la protection et la gestion des eaux ;
- 6° l'exécution de travaux de recherche, de projets et d'analyses ;
- 7° la participation à l'élaboration de dispositions légales, réglementaires et administratives ;
- 8° la mise en œuvre de textes législatifs et réglementaires nationaux, européens et internationaux, y compris les procédures d'autorisation, de notification ou d'agrément ;
- 9° la surveillance et le contrôle sur le plan administratif et pénal de l'application des dispositions légales, réglementaires et administratives, y compris l'exercice de la police y relative ;
- 10° la gestion des affaires ayant trait à la pêche ;
- 11° la mise en œuvre d'actions de prévention, de conservation et de restauration de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que des écosystèmes y relatifs, les cas échéants, en collaboration avec d'autres instances nationales et internationales compétentes en la matière ;
- 12° la sensibilisation, la formation, l'information et le conseil des différents acteurs de la société relatif à la protection et la gestion des eaux et des différentes thématiques y afférentes.

Art. 3. (1) Le directeur est responsable de la gestion de l'administration. Il en est le chef hiérarchique.

Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par deux directeurs adjoints. En cas d'absence, il est remplacé par un des directeurs adjoints d'après leur rang d'ancienneté.

(2) Le directeur et les directeurs adjoints sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Pour être nommés aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint, les candidats doivent être titulaires d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent. Les grades ou diplômes visés au présent article doivent être inscrits au registre des

titres de formation prévu par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et être classés au moins au niveau 7 du cadre luxembourgeois des qualifications tel que prévu à l'article 69 de cette loi.

Art. 4. Le cadre du personnel comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Le cadre de l'administration peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 5. La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est modifiée comme suit :

1° Après l'article 61*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il est ajouté un nouvel article 61*ter*, ayant la teneur suivante :

« **Art. 61*ter*. Contrôles administratifs**

(1) Pour la mise en œuvre des articles 23, paragraphe 5, 60 et 61*bis*, le ministre, son délégué, les porteurs d'un ordre de mission du ministre, ainsi que les agents de l'Administration de la gestion de l'eau ont accès entre le lever et le coucher du soleil à tous les cours d'eau et à tous les fonds non bâtis, chantiers et constructions sujets à autorisation.

En cas de danger grave et imminent au sens de l'article 60, la limitation d'accès prévue à l'alinéa 1^{er} n'est pas applicable.

(2) Les agents chargés des contrôles en vertu du paragraphe 1^{er}, sont autorisés à :

- a) prélever ou faire prélever des échantillons en vue d'analyses ou d'essais ;
- b) effectuer ou faire effectuer des mesurages de nature technique et scientifique afin de vérifier la conformité des installations aux dispositions légales, réglementaires et administratives ;
- c) procéder à tous les examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales, réglementaires et administratives sont effectivement observées et notamment demander communication dans les meilleurs délais de tous livres, registres, fichiers, documents et informations en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales, réglementaires et administratives et de les reproduire ou d'en établir des extraits ;
- d) documenter par l'image la ou les non-conformités des installations aux dispositions légales, réglementaires et administratives.

Les agents visés au paragraphe 1^{er} ne peuvent avoir accès aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment.

(3) Toute personne faisant l'objet de contrôles administratifs est tenue de faciliter les opérations auxquelles les agents visés au paragraphe 1^{er} procèdent. »

2° À l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, il est ajouté une nouvelle lettre q), ayant la teneur suivante :

« q) quiconque, par infraction à l'article 61*ter*, entrave les contrôles y visés. »

Art. 6. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau ».

Art. 7. La loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau est abrogée.

Luxembourg, le 26 juin 2023

Le Président,
François BENOY

La Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN

