

Projet de loi

portant réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau

Avis du Conseil d'État

(16 mai 2023)

Par dépêche du 19 décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État regrette que le texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier fasse défaut. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ». En l'espèce, le Conseil d'État aurait pu s'accommoder d'un texte coordonné par extraits, se limitant à l'article à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 6 mars et 5 avril 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la réorganisation de l'Administration de la gestion de l'eau, 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.

Tout en étant appuyée par les conclusions d'un audit externe à ce sujet, les auteurs du projet considèrent cette réforme comme nécessaire afin d'adapter l'organisation de l'Administration à des besoins et domaines nouveaux et prévoient, en guise de simplification, l'énumération des attributions de manière générale et non plus par répartition spécifique entre les divers services. De même, il est à noter que la réorganisation envisagée reflète celle de l'Administration de l'environnement telle qu'opérée par la loi

du 29 mars 2016 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement. Au vu des similitudes de texte constatées, le Conseil d'État reprend ses observations formulées à l'occasion de l'analyse du projet de loi afférent et donne à considérer que ce n'est pas la loi en projet qui « organise » l'Administration, en ce qu'elle se limite, d'une part, à reformuler les missions et les attributions de l'Administration sans toutefois décliner ces attributions en termes de services, et, d'autre part, à mettre en place les dispositions légales nécessaires à l'organisation de la gestion de l'Administration¹.

Les auteurs soulignent vouloir harmoniser 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. À ce sujet, le Conseil d'État renvoie à ses observations déjà émises à plusieurs reprises en ce qui concerne les interférences entre les missions de ces trois administrations, à savoir l'Administration et les Administrations de l'environnement et de la nature et des forêts². En effet, ces trois administrations s'occupent parallèlement de la sensibilisation du public en matière de protection de l'espace naturel et de la protection des écosystèmes. Il en découle que, si ces administrations forment ensemble les « trois piliers de la protection de l'environnement » au Luxembourg, elles « ne se distinguent pas de façon fondamentale par les attributions inscrites dans les libellés y relatifs de leurs lois organiques respectives. Les obligations concrètes et distinctes leur sont conférées par d'autres textes de loi. Aux fins de rendre l'action en matière de protection de l'environnement (au sens large) plus transparente, le Conseil d'État 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 piliers" existants »³.

Le Conseil d'État constate que le renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer les « conditions particulières d'études, de formation, d'admission au stage, de nomination et de promotion » a été supprimé. Dès lors, les règlements grand-ducaux en la matière qui subsistent, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2018 fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des fonctionnaires auprès de l'Administration de la gestion de l'eau, trouveront dorénavant leur base légale dans les articles 2 et 6 du statut général des fonctionnaires de l'État.

Concernant la situation des fonctionnaires stagiaires pendant la période de stage, le Conseil d'État renvoie toutefois à son avis n° 61.050 du 28 février

¹ Voir avis n° 51.234 du Conseil d'État du 24 novembre 2015 relatif au projet de loi portant réorganisation de l'Administration de l'environnement (doc. parl. n° 6865³, p. 1).

² Voir avis n° 48.170 du Conseil d'État du 21 avril 2009 relatif au projet de loi portant a) création de l'administration de la Nature et des Forêts b) modification du code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État c) abrogation de la loi modifiée du 4 juillet 1973 portant réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts (doc. parl. n° 5934², pp. 2 à 3) ; avis n° 51.234 du Conseil d'État, précité (doc. parl. n° 6865³, pp. 1 à 3).

³ Avis n° 51.234 du Conseil d'État, précité (doc. parl. n° 6865³, pp. 2 à 3).

2023⁴, dans lequel il avait attiré l'attention des auteurs « sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2023, et qui prévoit que "[l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi". Le statut des fonctionnaires constituera dès lors à l'avenir une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État rappelle que dans le cas où il est envisagé de faire intervenir le Grand-Duc dans une telle matière, il incombe au législateur de définir les éléments essentiels de la matière et que seuls les éléments moins essentiels peuvent être relégués au règlement grand-ducal ».

La modification dans ce sens des articles 2 et 6 précités s'impose dès lors, 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.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé doit indiquer tous les actes que la loi en projet sous revue 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.

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles », étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 5

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

⁴ Avis n° 61.050 du Conseil d'État du 28 février 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation des modalités de la formation spéciale en vue de l'admission définitive des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement A1 du corps diplomatique auprès du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il est relevé que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au point 2^o, phrase liminaire, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz