

N° 5695¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**-cadre sur l'eau**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.7.2007)

Par dépêche du 2 avril 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles, 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 ainsi que la fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le Conseil d'Etat ignore si le projet de loi a fait l'objet des consultations notamment de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture qui se trouvent directement concernées tant par l'objectif rappelé sous g) de l'article 2 prévoyant la détermination des „principes directeurs régissant la fourniture d'eau destinée (e.a.) ... à l'utilisation industrielle, artisanale et agricole ainsi que l'évacuation et l'assainissement des agglomérations“ que par les dispositions des articles relatifs aux objectifs économiques, à la préservation du régime hydrologique et à la maîtrise de la pollution.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La lettre de saisine du 2 avril 2007 insiste sur un traitement prioritaire du dossier de la part du Conseil d'Etat „étant donné que le Luxembourg fait actuellement l'objet d'une procédure d'infraction devant la Cour de Justice des Communautés Européennes pour ne pas avoir exécuté un arrêt de la Cour du 30 novembre 2006 (aff. C-32/05) lequel avait retenu qu'en ne communiquant pas à la Commission des Communautés Européennes les dispositions législatives mettant en œuvre la directive 2000/60/CE précitée, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 24 de cette même directive“. Le même courrier signale encore que la Commission européenne a mis en demeure le Luxembourg, le 27 mars 2007, pour ne pas s'être conformé au prédit arrêt et qu'à défaut de se conformer notre pays risque de se voir imposer des astreintes à payer pour chaque jour de retard dans la transposition de la directive.

Aux termes de l'article 25 de la directive 2000/60/CE, celle-ci est entrée en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes, soit le 22 décembre 2000, et les Etats membres disposaient jusqu'au 22 décembre 2003 pour s'y conformer.

Dans son avis du 25 novembre 2003 relatif au projet de loi qui est devenu la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau, le Conseil d'Etat avait déjà insisté sur l'impérieuse nécessité de reprendre dans notre droit interne le contenu de la directive 2000/60/CE. A ces fins, il avait recommandé de concevoir le projet de loi en question de sorte à intégrer les dispositions-cadres relatives à la gestion de l'eau (et ce en transposant ladite directive), et celles relatives à l'Administration compétente en la matière.

Comme le Gouvernement a opté pour une approche consistant à réserver une loi distincte pour chacun des deux volets, le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur cet aspect.

*

Les problèmes de sécheresse dus à des périodes prolongées sans pluie pendant les saisons estivales de 2003 et 2005 placent le problème de la gestion des eaux sous un angle de vues nouveau. En effet, dans le passé, la latitude tempérée de l'hémisphère nord où se situe le Luxembourg avait fait apparaître les questions liées à l'eau surtout en relation avec la mise en place des réseaux appropriés d'approvisionnement des ménages et des entreprises ainsi que de la prévention de la pollution. Or, sous l'effet de la progression de l'urbanisation et de l'extension des sites industriels du pays réduisant les surfaces de ruissellement et entraînant une augmentation de l'eau consommée, l'eau risque à terme de devenir une matière rare qu'il s'agit d'utiliser avec parcimonie. Les hypothèses qu'un début de printemps 2007 exceptionnellement sec ont fait peser sur les perspectives des récoltes dans l'agriculture sont là pour souligner une fois de plus les menaces de périodes où l'eau risque de se raréfier.

L'exposé des motifs retrace l'évolution du cadre légal applicable au domaine de l'eau depuis l'époque de la domination française sur notre pays à la fin du 17^e siècle. Il met un accent particulier sur les innovations législatives du 20^e siècle, dont la loi modifiée du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique et donnant plus particulièrement compétence aux communes d'édicter „les prescriptions relatives à l'alimentation des agglomérations en eau potable et à l'évacuation des matières usées“, la loi modifiée du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau ou encore la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau. Il convient de compléter ce relevé par la mention de la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau.

Selon ses auteurs, le projet de loi poursuit un double objectif. Il se veut, d'une part, une consolidation de l'acquis légal en matière de gestion de l'eau grâce à l'actualisation de la législation existante et grâce à la compilation dans un seul texte de l'ensemble des dispositions légales pertinentes concernant la gestion de l'eau. Il prévoit, d'autre part, de transposer en droit national interne la directive 2000/60/CE précitée.

Le Conseil d'Etat ne peut que soutenir cette démarche qui traduit les propositions qu'il avait faites à l'endroit tant du projet qui est devenu la loi du 29 juillet 1993 précitée (avis du 8 novembre 1990 – *doc. parl. No 3401*¹, sess. ord. 1990-1991) que du projet qui est devenu la loi du 28 mai 2004 précitée (avis du 25 novembre 2003, *doc. parl. No 4998*², sess. ord. 2003-2004).

Contrairement aux documents parlementaires concernant la loi du 29 juillet 1993, le dossier relatif au projet de loi sous examen reste muet quant aux données statistiques sur l'évolution des réserves, de la consommation et de la pollution de l'eau au Luxembourg. Des indications chiffrées concernant l'évolution de ces paramètres dans le temps auraient pourtant été d'une très grande utilité pour apprécier la situation et pour juger des défis à relever.

De quelles réserves d'eau le Luxembourg dispose-t-il? Quel est l'apport en eau dû à la pluie? Assistons-nous à une réduction de la pluviosité sous l'effet des changements climatiques ou s'agit-il plutôt de changements pluviométriques saisonniers? Quels en sont les effets sur les réserves souterraines d'eau? Comment évolue la consommation des ménages, de l'industrie et de l'agriculture? Quelles sont les possibilités d'alimentation en eau en place ou envisagées en cas de pénurie due par exemple à la sécheresse ou à une vidange précipitée du barrage d'Esch-sur-Sûre? Est-il opportun d'augmenter – à l'exemple de la France – la capacité de stockage par des bassins de retenue supplémentaires? Quels seraient les effets d'un tel stockage sur l'alimentation des nappes par l'eau de pluie? Comment évoluent de façon générale le niveau de ces nappes et le débit des sources? Les produits agrochimiques et autres nutriments menacent-ils excessivement les nappes phréatiques? Dans l'affirmative, quelles sont les mesures prévues pour enrayer les risques? Comment rencontrer à l'avenir les défis liés aux pratiques d'irrigation et de drainage dans l'agriculture? Les problèmes d'inondation qui, dans un passé récent, se sont répétés à des intervalles plus rapprochés, sont-ils maîtrisés? Sinon, quelles sont les mesures qui restent à prendre? Dans la mesure où le problème des inondations est lié au scellement croissant des surfaces, est-il défendable que les mesures de protection contre les crues soient financées à charge des seuls budgets ou fonds alimentés par la fiscalité grevant l'utilisation et l'évacuation de l'eau? Côté pollution des eaux, le rapport publié fin mai 2007 par la Commission européenne sur la qualité des eaux de baignade communautaires en 2006 fait état d'une détérioration de la qualité par rapport à 2005

dans presque la moitié des zones de baignade identifiées dans les cours d'eau et plans d'eau luxembourgeois. Cette mauvaise qualité tient-elle uniquement à la technique dépassée de nombre de stations d'épuration, comme d'aucuns l'affirment, ou y a-t-il encore d'autres facteurs responsables de cette évolution inquiétante?

Quant aux réponses aux questions soulevées, le Conseil d'Etat se trouve réduit aux enseignements à tirer à cet égard de l'avis du Conseil économique et social du 22 mars 2006 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays¹ qui a réservé un chapitre spécial aux industries en réseaux, dont le secteur de l'eau. Aux termes de cet avis, presque deux tiers de l'eau consommée (soit $\pm 60\%$) provenait en 2005 de sources d'eau souterraine, le reste étant retiré du barrage d'Esch-sur-Sûre (soit 43,8 millions de m³). Il en résulte une consommation d'eau totale de quelque 110 millions de mètres cubes par an.

Le Conseil économique et social note encore qu'en l'absence de délimitation de zones de protection autour des points de captage ou de forage, – à l'exception de la zone „Uewersauer“, déclarée zone de protection au sens de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre –, des initiatives ont été prises en la matière sur une base volontaire ou conventionnelle sous l'égide de la Chambre d'agriculture, ensemble avec d'autres acteurs, en vue de protéger une surface de plus de 6.000 hectares dont la moitié sont exploités par l'agriculture.

Ledit avis note qu'au moment de sa publication, 94% des ménages étaient raccordés à un réseau de collecte des eaux usées se déversant dans une des 284 stations d'épuration avec une capacité épuratoire globale de 900.000 équivalents-habitants.

L'avis met encore en exergue qu'un système dual de canalisation séparant l'eau de pluie susceptible de réinfiltrer naturellement les nappes phréatiques et les eaux usées requérant un traitement d'épuration fait encore largement défaut dans notre pays, exception faite des infrastructures en place dans les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette.

Quoique le prélèvement de l'eau soit soumis à autorisation ministérielle, le Conseil économique et social craint que „le nombre des ouvrages de prélèvement (puits) clandestins, installés illégalement, (ne doit être) estimé au double, voire au triple des ouvrages dûment autorisés“, soulignant que cet état des choses „constitue un grand risque d'infiltration de substances nocives et d'une dégradation de la qualité microbiologique et/ou physico-chimique des eaux souterraines“.

La récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau constitue sans doute la mesure la plus incisive du projet de loi sous examen pour les ménages et les secteurs économiques tributaires de l'eau. En effet, les auteurs du projet de loi entendent transposer cette exigence par l'introduction pour compte de l'Etat d'une taxe grevant désormais le prélèvement d'eau et d'une autre taxe sur les eaux rejetées. Par ailleurs, les taxes et redevances appliquées par les communes en matière d'approvisionnement en eau et de raccordement aux réseaux de distribution et de collecte des eaux augmenteront à leur tour, parce que la directive impose une récupération des coûts effectifs engendrés par les services et infrastructures en question.

A cet égard, le Conseil d'Etat avait déjà en mai 1995 été saisi d'un projet de loi² qui prévoyait entre autres l'introduction d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques. Ce projet entendait poursuivre le triple objectif d'appliquer en matière d'utilisation de l'eau le principe du pollueur-payeur, d'inciter les consommateurs à une utilisation rationnelle de l'eau et de financer l'assainissement des eaux usées grâce à l'augmentation des moyens budgétaires disponibles par le biais de l'introduction de ladite taxe.

Dans son avis afférent du 4 juillet 1995, le Conseil d'Etat avait soutenu l'idée des auteurs du projet d'impliquer directement le consommateur moyennant le paiement de redevances dans le financement des prestations en matière de services liés à l'utilisation de l'eau. Il avait accepté l'idée de fixer ces redevances en fonction du principe du pollueur-payeur, tout en insistant sur la détermination de la taxe comme garantissant l'égalité des personnes redevables et comme répondant aux critères de précision, de cohérence et de transparence. Enfin, il avait rappelé qu'il appartient à la loi même, aux termes de

1 Cf. CES/Eau – CES/EV.SOC&FIN(2006)

2 Projet de loi portant a) création d'une redevance sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques; b) institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (*doc. parl. No 4034*, sess. ord. 1994-1995).

l'article 99 de la Constitution, d'en définir l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement, „de manière telle qu'un contrôle de la légalité des mesures d'application soit possible“.³

Tout en notant que le volet du projet de loi sous examen prévoyant l'introduction de nouvelles taxes présente beaucoup de similitudes avec l'approche du projet de loi de 1995 qui a finalement été retiré du rôle de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat estime que les considérations qu'il a développées à l'époque gardent toujours leur valeur.

Il prend acte par ailleurs du point de vue du Conseil économique et social⁴ qui, en rappelant le préambule de la directive 2000/60/CE⁵, note que le secteur de l'eau et de l'assainissement constitue un bien public essentiel auquel tous les habitants doivent avoir accès et que „le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire encadrée au niveau communautaire ... devraient conduire ... à stabiliser et pérenniser la maîtrise publique de l'eau“. La maîtrise d'ouvrage dans l'organisation du prélèvement d'eau et de sa distribution tout comme la collecte des eaux usées et leur épuration reviendront donc, conformément aux principes légaux arrêtés depuis la loi précitée du 27 juin 1906, aux communes, – regroupées de préférence dans des syndicats intercommunaux –, l'Etat assurant, grâce au fonds pour la gestion de l'eau, une fonction d'intervention financière et de redistribution du produit des nouvelles taxes à prélever en vue d'assurer à l'échelon national une infrastructure d'alimentation en eau et d'assainissement de qualité équivalente pour tous. Ce point de vue semble d'ailleurs être partagé par les auteurs du projet de loi.

Tout en pouvant s'accommoder de l'approche retenue, le Conseil d'Etat aurait apprécié que le dossier lui soumis fasse aussi état d'une analyse sur le pour et le contre de concepts alternatifs réservant notamment, à l'instar des systèmes légaux appliqués par d'autres pays européens, une place plus importante à l'initiative privée, que ce soit sous forme de sous-traitance de certains services liés à l'utilisation de l'eau ou sous forme de partenariats publics-privés, envisagés concrètement par le Conseil économique et social.

Quant aux critères de détermination de la taxe à percevoir, le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Enfin, le Conseil d'Etat voudrait encore attirer l'attention sur une réflexion du Conseil économique et social formulée dans l'avis précité qui met en garde contre „l'erreur (qui) consiste dans une approche purement financière au lieu de faire vraiment participer le public à la gestion durable, en créant des conditions d'une sensibilisation collective qui sorte le public de sa position traditionnelle d'insouciance“.

Dans la mesure où le projet de loi vise en outre la façon d'entretenir les eaux de surface, de procéder à des renaturations de cours d'eau, de gérer les risques d'inondation et les conséquences des crues pour les zones inondables ou de régler l'approvisionnement en eau ainsi que le rejet des eaux résiduaires, la question se pose de savoir à quel point sont, le cas échéant, applicables les exigences de la directive modifiée 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement. En effet, différentes mesures prévues au titre des objets précités du projet de loi pourraient comporter l'obligation de procéder à la mise en place ou à la modification d'installations énumérées parmi les projets de l'annexe I de cette directive comme devant faire l'objet d'une étude d'évaluation sur l'impact environnemental. D'autres parmi ces installations sont éventuellement susceptibles de faire l'objet d'une telle étude sur base de critères nationaux (cf. annexe II de la directive 85/337/CEE). Conscient de l'impact environnemental potentiel de certaines des interventions visées, le Conseil d'Etat, – sans vouloir approfondir lui-même cet aspect du dossier –, estime que les auteurs devraient examiner si et, le cas échéant, à quel point la directive 85/337/CEE, telle qu'elle a été modifiée, trouve application dans le contexte sous avis.

Par ailleurs, il faut noter que les auteurs du projet de loi poursuivent l'objectif pertinent de regrouper les nombreuses missions relatives à la gestion de l'eau au sein de l'Administration de même nom créée par la loi précitée du 28 mai 2004. Pour louable que cette initiative puisse être quant au principe, il faudra veiller à ce que l'instance administrative en question dispose des moyens à la hauteur de ces ambitions. La loi en projet n'enlève rien aux responsabilités des communes en matière d'approvision-

3 Cf. *doc. parl. No 4034*⁵, notamment p. 7; sess. ord. 1994-1995.

4 Avis CES précité du 22 mars 2006.

5 „l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel“.

nement en eau et d'évacuation des eaux usées. Or, à certains égards, la marge de manœuvre communale pour agir en fonction desdites responsabilités se trouve rétrécie par une mainmise tutélaire de l'Etat sur le pouvoir décisionnel communal. Le Conseil d'Etat estime que la recherche de l'efficacité sur le plan national ne justifie pas la volonté des instances étatiques d'empiéter sur l'autonomie communale, surtout que les responsabilités communales en matière de gestion de l'eau sont maintenues dans leur intégralité.

Conformément aux exigences de la directive 2000/60/CE, il est en outre prévu de prélever des taxes sur la consommation d'eau et le déversement d'eaux usées, et d'en imputer directement le produit sur les avoirs du Fonds pour la gestion de l'eau. Ainsi, un autre principe du droit budgétaire, celui de la non-affectation des recettes et des dépenses, est battu en brèche. Le Conseil d'Etat y reviendra dans le cadre de l'examen de l'article 8 du projet de loi.

Il aurait encore été intéressant de compléter la fiche financière par les indications utiles concernant l'évolution des avoirs du Fonds pour la gestion de l'eau, alors que cette fiche se limite aux seules incidences budgétaires directes, sans évaluer le niveau des sommes dont disposera ledit fonds et sans préciser quelles sont les vues gouvernementales quant au niveau de la ponction fiscale projetée. En tout état de cause, les coûts pour l'environnement et les ressources dont question à l'article 8 de la loi en projet constituent une notion floue de ce que sera l'assiette d'une taxe aux incidences financières éventuellement considérables pour l'économie et les ménages.

Sur un plan plus technique, le Conseil d'Etat note encore que l'exposé des motifs comporte un relevé détaillé des directives que les instances communautaires ont édictées dans le domaine de l'eau, que ce soit pour protéger les milieux aquatiques, pour gérer les rejets de produits ou encore pour réglementer des matières étrangères au domaine de l'eau mais susceptibles d'y interférer. Or, ce relevé aurait pu être complété utilement par une information sur la forme de transposition de ces directives en droit luxembourgeois interne, spécifiant notamment les incidences des lois et règlements en question sur le domaine de l'eau. Il aurait également été indiqué de préciser dans quelle mesure les dispositions de transposition sont reprises dans la loi en projet ou restent maintenues dans des textes distincts.

L'option des auteurs de reprendre pour la plupart les définitions de la directive sans pour autant renoncer à recourir à des notions propres à la loi luxembourgeoise n'est pas faite pour faciliter la compréhension d'un texte qui, tant par la technicité de la directive à transposer que par la complexité de la matière traitée, s'avère de toute façon très compliqué et risque de donner lieu à des problèmes d'interprétation au niveau de son application pratique.

Même si c'est au prix de devoir renoncer à nuancer telle disposition du projet de loi destinée à mieux tenir compte des spécificités de la situation luxembourgeoise par rapport aux exigences communautaires, le Conseil d'Etat recommande vivement de se tenir dans la mesure du possible à la seule terminologie de la directive. Cette recommandation s'impose aussi face au manque de concordance entre plusieurs des définitions-clés proposées. Enfin, les auteurs manquent eux-mêmes de la rigueur indiquée en omettant très souvent d'employer dans les articles subséquents du texte les termes définis à l'article 3.

Le Conseil d'Etat n'est pas persuadé des avantages du caractère prolifique des instances consultatives qu'aux termes de la loi en projet il est prévu d'associer à la politique de gestion de l'eau: cellule d'observation et d'annonce des crues, comité de gestion de l'eau, observatoire de l'eau, comité d'accompagnement permanent des projets d'envergure, instances qui viennent renforcer les rangs des entités de gestion proprement dites que sont l'Administration de la gestion de l'eau et le comité de gestion du Fonds pour la gestion de l'eau.

Etant donné que l'Administration de la gestion de l'eau sera naturellement l'interlocuteur privilégié de toutes ces instances, le nombre d'heures de travail à consacrer aux différents niveaux de concertation ne devra pas être sous-estimé. La crainte du Conseil d'Etat de voir cette administration avoir maille à partir avec ces nombreuses nouvelles attributions se trouve renforcée par le constat que la mauvaise position du Luxembourg dans le rapport communautaire sur la qualité des eaux de baignade en 2006 semble tenir pour une bonne partie aux contrôles défaillants dans plus d'un quart des zones de baignade visées, défaillances qui s'expliquent probablement par un manque d'effectifs au sein des services compétents et que le renforcement de personnel prévu à l'article 66 final du projet de loi n'arrivera certainement pas à résorber.

En outre, il faut se demander si cette pléthore d'organes concorde avec les ambitions visant à l'allègement de l'appareil administratif. Cette mise en garde semble d'autant plus indiquée que le projet

de loi prévoit d'augmenter à maints égards les attributions de l'Administration de la gestion de l'eau.

Enfin, dans la mesure où le projet de loi assure la transposition de la directive 2000/60/CE, le Conseil d'Etat aurait apprécié disposer d'un tableau de concordance entre les dispositions de la directive et les passages afférents de la loi en projet.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de parler à l'intitulé de la „loi relative à la gestion de l'eau“ plutôt que d'employer le terme „loi-cadre“ inusité dans la législation nationale.

Par ailleurs, pour des raisons de transparence et aux fins de faciliter les recherches juridiques ultérieures, le Conseil d'Etat recommande de compléter l'intitulé par l'énumération, dans leur ordre chronologique, des actes que le projet de loi sous examen entend modifier, quitte à prévoir à la fin du dispositif un article relatif à un intitulé abrégé. Compte tenu des observations y afférentes à l'endroit de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat), l'intitulé se lira comme suit:

„Projet de loi relative à la gestion de l'eau et modifiant

1° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,

2° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures,

3° la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,

4° la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles,

5° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

6° la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles“

Articles 1er et 2 (1er selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des articles 1er et 2 dans un seul et même article. La numérotation des articles subséquents du projet de loi devra être adaptée en conséquence.

Plutôt que de renvoyer à un échéancier de mise en œuvre des différents volets du projet de loi repris à l'article 59, il convient en outre, dans l'intérêt d'une lecture aisée du texte, d'énoncer le délai de réalisation des objectifs légaux ensemble avec les dispositions qui y ont trait.

Il est vrai que, depuis le 8 novembre 1991, chaque directive impose que le ou les textes qui la transposent contiennent une référence à l'acte communautaire afférent ou soient accompagnés d'une telle référence lors de leur publication officielle, les modalités de celle-là étant arrêtées par les Etats membres. Au Luxembourg, cette référence est faite par l'ajout d'une mention indiquant le numéro de la directive visée sous l'acte de transposition au moment de sa publication au Mémorial⁶. Le Conseil d'Etat recommande de se tenir à cette approche. Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article 2 devient superfétatoire et peut être supprimé.

Le relevé des finalités de la loi en projet fixées au paragraphe 1er de l'article 2 consiste pour partie à transposer l'objet arrêté à l'article 1er de la directive. Ce même paragraphe étend en outre le champ d'application à d'autres objectifs qui, selon le commentaire des articles, visent à consolider le cadre légal existant qui a été créé par la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et la loi modifiée du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau ainsi que par les règlements grand-ducaux pris en exécution de ces lois dans les domaines de la qualité

⁶ Voir circulaire du 14 mai 2001 du ministre aux Relations avec le Parlement: „Instructions concernant la publication des textes au Mémorial“, p. 2.

des eaux de baignade, les eaux piscicoles et conchylicoles, la prévention de la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines par certaines substances dangereuses. C'est dans cette même optique que l'article 65 (52 selon le Conseil d'Etat) prévoit l'abrogation des lois précitées du 16 mai 1929, du 29 juillet 1993 ainsi que de celle du 28 juin 1976 pour ce qui est du paragraphe 2 de son article 12. Il convient de noter que l'abrogation des lois en question supprime *ipso facto* la base légale des règlements grand-ducaux pris en leur exécution qui en deviendront inapplicables.

Même si le principe est repris de la directive 2000/60/CE (cf. article 1er, tiret final), le rappel de l'obligation du Luxembourg d'honorer ses engagements internationaux en matière de gestion des eaux figurant *in fine* du paragraphe 1er de l'article 2 range dans la catégorie des objectifs politiques mais ne comporte aucune valeur normative nouvelle par rapport aux obligations contractées de par la ratification des accords en question. Il y a donc lieu d'en faire abstraction, à moins que les auteurs du projet de loi n'entendent recourir au cadre légal projeté pour spécifier les modalités de la mise en œuvre des engagements juridiques en question. A ce moment, il faudrait préciser dans le texte même de la loi les dispositions des accords internationaux qui sont visées.

A la lettre g) du même paragraphe 1er, le Conseil d'Etat croit comprendre qu'il ne s'agit pas d'„arrêter les principes directeurs régissant ... l'évacuation et l'assainissement des agglomérations“, mais d'arrêter les principes régissant l'évacuation des eaux usées ou résiduaires. En se rapportant à la définition de la notion d'assainissement proposée à l'article 3, le Conseil d'Etat estime que les termes „évacuation des eaux usées“ et „assainissement“ sont redondants l'un par rapport à l'autre. Il propose par conséquent, en s'inspirant de la définition du terme „assainissement“ (cf. article 3, sous 3 du projet de loi), d'écrire „... l'évacuation, le transport et le traitement des eaux résiduaires industrielles, artisanales, agricoles et ménagères ainsi que la gestion des eaux pluviales“. La référence faite aux agglomérations et au milieu urbain tant à l'article 2 que dans la définition de l'article 3 apparaît par ailleurs comme restreignant excessivement le cadre d'application de l'objectif en écartant les problèmes de la gestion des eaux usées ou pluviales qui peuvent se poser en dehors des agglomérations.

Le Conseil d'Etat se demande encore s'il ne serait pas indiqué d'exclure du champ d'application du projet de loi, à côté des piscines, également les plans d'eau aménagés dans les jardins entourant des immeubles résidentiels ou de bureaux, à condition que certaines dimensions (surface ou volume d'eau) ne soient pas dépassées, sinon de prévoir à cet égard au moins un régime légal allégé. Il signale encore qu'en excluant d'emblée les eaux de piscine, les petits plans d'eau privés et les eaux minérales du champ d'application de la loi en projet, il en résulte entre autres pour ces eaux une exemption générale des taxes et tarifs dont question à l'article 8 de la loi en projet ainsi que l'impossibilité d'y appliquer les principes communautaires de l'usager payeur et du pollueur payeur. Comment dès lors y appliquer la règle de la récupération du prix de revient effectif à charge de l'utilisateur ou du pollueur?

Le champ d'application ne distingue pas non plus selon que les eaux à gérer le sont par l'Administration publique ou qu'il s'agit d'eau provenant d'une installation d'approvisionnement privée. L'inclusion dans le champ d'application légal de l'eau provenant d'une source ou d'un puits privé se limite-t-elle à l'obligation pour le propriétaire ou exploitant de veiller à „éviter la contamination du réseau public par son installation“ (cf. article 33, paragraphe 6) (31 selon le Conseil d'Etat) ou ce propriétaire ou exploitant est-il également tenu par les autres dispositions de la loi en projet, comme semble le suggérer l'article 32, paragraphe 3 (30 selon le Conseil d'Etat)?

Même s'il est étroitement inspiré du paragraphe 3 de l'article 1er de la loi précitée du 29 juillet 1993, le libellé du paragraphe 2 de l'article 1er s'écarte nettement de la terminologie communautaire. Dans l'intérêt d'une transposition conforme, le Conseil d'Etat recommande d'aligner le texte de ce paragraphe davantage aux notions utilisées dans les directives communautaires.

Dans les conditions qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 1er:

„Art. 1er. Objet de la loi

- (1) La présente loi a pour objet de créer un cadre pour la protection et la gestion des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux résiduaires en vue:
- a) de prévenir toute dégradation supplémentaire, de préserver et d'améliorer l'état des eaux et des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement;
 - b) de promouvoir une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles;

- c) de renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi que de l'améliorer, notamment par des mesures spécifiques conçues pour la réduction progressive des rejets, émissions et pertes de substances prioritaires, et pour l'arrêt ou la suppression progressive des rejets, émissions et pertes de substances (dangereuses)⁷ prioritaires;
- d) d'assurer la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et de prévenir l'aggravation de leur pollution;
- e) de régénérer le régime des eaux de surface;
- f) de gérer les risques d'inondation et d'atténuer les effets des inondations, des étiages et des sécheresses;
- g) d'arrêter les principes directeurs régissant la fourniture d'eau destinée à la consommation humaine et à l'utilisation industrielle, artisanale et agricole, l'évacuation, le transport et le traitement des eaux résiduaires industrielles, artisanales, agricoles et ménagères ainsi que la gestion des eaux pluviales;
- h) d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes de surveillance et les programmes opérationnels ayant pour objet les aspects quantitatifs et qualitatifs des eaux de surface et des eaux souterraines;
- i) de contribuer à l'entretien des cours d'eau.

(2) Elle ne s'applique pas:

- a) aux eaux qui sont présentées sous forme de médicaments au sens de la législation régissant la mise sur le marché et la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués;⁸
- b) aux eaux de piscine et aux plans d'eau d'une surface inférieure à ... mètres carrés;
- c) aux eaux minérales naturelles définies sur base de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels."

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la définition de l'„agglomération“ qui ne ferait que s'ajouter à nombre de définitions de ce terme prévues par d'autres dispositions légales sans vraiment ajouter une quelconque plus-value au projet de loi. Même la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain arrive à se passer d'une définition de ce terme.

Concernant la définition de l'„aquifère“, il y a lieu de se tenir au libellé de la directive 2000/60/CE en parlant de „captage de quantités importantes d'eau souterraine“ au lieu de „prélèvement“, ce d'autant plus que le terme „captage“ est également employé dans la définition figurant sous le chiffre 39.

Pour les raisons plus amplement exposées dans le cadre de l'examen des articles afférents et par souci d'aligner autant que faire se peut la terminologie du projet de loi sur celle de la directive, il convient d'abandonner la définition de la notion „cycle urbain de l'eau“ au profit d'un emploi généralisé du terme „services liés à l'utilisation de l'eau“.

Concernant les définitions des „eaux industrielles usées“ et des „eaux ménagères usées“, elles donnent l'impression que l'agriculture, les établissements et infrastructures publics ou encore les établissements commerciaux et tertiaires ne rejettent pas d'eaux résiduaires. Ne conviendrait-il pas de concevoir la notion des „eaux usées“ de façon plus générale (cf. terminologie utilisée dans la définition des services liés à l'utilisation de l'eau) et d'abandonner par ailleurs la notion d'eaux urbaines résiduaires en vue d'une terminologie harmonisée à travers l'ensemble du texte de loi en projet?

Au chiffre 29, il y a lieu de remplacer le mot „ou“ par une virgule et le mot „respectivement“ par „ou“.

La définition de l'„utilisation de l'eau“ n'apporte aucune plus-value par rapport à celle des „services liés à l'utilisation de l'eau“, de sorte qu'il échet de supprimer le chiffre 43.

⁷ Cf. commentaires ci-après relatifs à l'article 24 (23 selon le Conseil d'Etat)

⁸ Loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

Le relevé de l'article sous examen doit être complété par la définition du „partenariat de cours d'eau“ dont question à l'article 47 (39 selon le Conseil d'Etat). A cet égard le Conseil d'Etat insiste à ce que ces partenariats justifient obligatoirement d'une structure conforme aux modèles légaux existants (syndicat intercommunal, association sans but lucratif, groupement d'intérêt économique, ...) leur conférant la personnalité juridique.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi quant aux propositions qui précèdent, la numérotation du relevé des définitions devra être adaptée en conséquence.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Comme la loi en projet, pour l'exécution de laquelle est compétent le membre du Gouvernement ayant la gestion de l'eau dans ses attributions, a entre autres pour objet de transposer la directive 2000/60/CE, il est inutile de spécifier en sus les compétences ministérielles en relation avec la mise en œuvre de cette directive.

En outre, la précision que l'Administration de la gestion de l'eau est l'organe technique compétent au sens de la loi en projet s'avère à son tour inutile, car il y aura avantage à parler aux passages afférents du texte de loi de l'„Administration de la gestion de l'eau“ plutôt que de prendre le détour par la notion d'„organe technique compétent“ lorsqu'il s'agit de déterminer les attributions de cette Administration. Les auteurs du projet hésitent d'ailleurs eux-mêmes à appliquer l'approche proposée avec conséquence, alors que dans les articles subséquents ils visent plus d'une fois directement l'Administration de la gestion de l'eau plutôt que de parler de l'„organe techniquement compétent“ (cf. articles 11, 13, 19, 26, 29 etc.).

Le Conseil d'Etat propose de retenir dans ces conditions le libellé suivant:

„Art. 3. Autorité compétente

Le membre du Gouvernement qui a la gestion de l'eau dans ses attributions, ci-après appelé „le ministre“, est compétent pour l'application de la présente loi.“

Article 5

De l'avis du Conseil d'Etat, l'obligation à laquelle s'est engagé le Luxembourg en matière de coordination avec les autorités compétentes des autres parties contractantes concernées par les districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse résulte à suffisance des textes mêmes de la Convention pour la protection du Rhin, de son Annexe et du Protocole de signature signés à Berne, le 12 avril 1999, et approuvés par la loi du 7 décembre 2000 ainsi que de l'Accord international sur la Meuse, signé à Gand, le 3 décembre 2002, et approuvé par la loi du 24 juillet 2006.

En effet, dans le cas de la Convention pour la protection du Rhin, l'article 5 érige en engagement des parties contractantes le renforcement de la coopération et de l'information mutuelle sur les actions menées individuellement, ceci dans le but de mettre en œuvre les programmes de mesures internationaux et les études de l'écosystème Rhin. Les principes, dont elles sont à cet effet tenues de s'inspirer en vertu de l'article 4 de la Convention, s'alignent largement sur les objets consignés à l'article 1er de la directive 2000/60/CE. En outre, l'institution d'une entité commune chargée de la mise en œuvre de la Convention et habilitée à formuler des décisions adressées sous forme de recommandations aux parties contractantes (cf. articles 6 et 11) documente l'engagement réciproque des parties signataires de coopérer à la réalisation de ces objectifs. Les engagements pris par le Luxembourg de par la ratification de l'Accord international sur la Meuse se présentent sous un angle de vue similaire, l'article 2 de l'Accord faisant d'ailleurs une référence explicite aux objectifs environnementaux de la directive 2000/60/CE en ce qui concerne la coordination des mesures à mettre en œuvre pour le district hydrographique de la Meuse.

Dans ces conditions, il appartient au pouvoir exécutif de veiller au suivi à réserver aux dispositions concernées et à la forme d'organiser ce suivi, sans que pour cela le législateur ait à rappeler les responsabilités en question.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent d'abandonner l'article 5.

Observation concernant la section 1 du chapitre 2

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi ont fait abstraction des facultés offertes par les paragraphes 4 et 5 de l'article 4 de la directive qui permettent aux Etats membres de reporter, sous réserve du respect des conditions prévues à cet effet, les échéances de mise en œuvre des objectifs

environnementaux fixés aux paragraphes qui précèdent. Dans des conditions similaires, les Etats membres peuvent également arrêter des objectifs environnementaux moins stricts que ceux prévus par le paragraphe 1er dudit article.

S'agissant de dispositions optionnelles, rien ne s'oppose à ne pas en tenir compte dans les textes de transposition nationaux.

Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 6 et 7 du projet de loi prévoient de transposer les dispositions de l'article 4 de la directive.

Contrairement à la directive qui identifie des mesures séparées distinguant entre les eaux de surface, les eaux souterraines et les zones protégées, le projet de loi se limite à des dispositions relatives aux eaux de surface et aux eaux souterraines, tout en faisant abstraction des zones protégées dont question encore aux articles 12 et 35 (11 et 32 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi.

D'abord, il convient de réitérer l'observation formulée déjà à l'endroit de l'article 2 du projet gouvernemental. Plutôt que de prévoir un tableau unique des délais de mise en vigueur des mesures de protection et de restauration de la qualité de l'eau, il convient, dans l'intérêt d'une lecture aisée de la loi en projet, d'insérer les échéances prévues dans les dispositions énonçant les mesures à édicter.

Par ailleurs, au paragraphe 3, les auteurs renvoient à l'annexe V de la directive 2000/60/CE pour ce qui est de l'évaluation de l'état chimique et écologique ainsi que du classement des eaux visées dans les catégories de qualité identifiées par la directive.

Le Conseil d'Etat estime que cette référence à un texte communautaire, bien que juridiquement correcte, n'est pas de nature à faciliter la lecture de la loi en projet, surtout pour des praticiens qui n'auraient pas constamment accès aux textes communautaires visés. Aussi propose-t-il d'intégrer dans le corps même de l'article sous examen les critères d'évaluation et de classification prévus par ladite annexe V, sinon de compléter au regard du volume de celle-ci la loi en projet par la reproduction de ce contenu, sous forme d'annexe à la loi, ou de renvoyer à un règlement grand-ducal pour déterminer les critères en conformité avec les exigences de ladite annexe V.

Si le contenu de l'annexe V de la directive est repris dans le texte de transposition national, l'alinéa final du paragraphe 5 deviendra superfétatoire. Si la Chambre des députés opte en outre pour la solution alternative proposée par le Conseil d'Etat, qui est de reléguer le contenu de l'annexe V à un règlement grand-ducal, il se recommande de compléter le chapitre 2, section 1 sous examen par un article nouveau libellé comme suit à insérer après l'article 7 (5 selon le Conseil d'Etat):

„**Art. 6.** (nouveau) Les critères d'évaluation de l'état écologique et chimique des eaux de surface et des eaux souterraines et les paramètres de la classification de ces eaux sont arrêtés par règlement grand-ducal.“

Les paragraphes 4 et 5 ont trait aux masses d'eau artificielles ou fortement modifiées. D'un point de vue légistique, il est plus correct de dire au paragraphe 4 de l'article sous examen que „les motifs de cette désignation sont explicitement mentionnés dans le plan de gestion de district hydrographique prévu à l'article 43 (37 selon le Conseil d'Etat)“. Le rythme de révision de ce plan peut être abandonné à l'article 43. Quant au résultat d'un „bon potentiel écologique“ et d'un „bon état chimique“ à atteindre dans les délais prescrits par la directive, il convient de remplacer le renvoi à l'article 59 par la mention de l'échéance prévue par la directive qui se situe à quinze ans au maximum à compter de l'entrée en vigueur de la directive (cf. article 4, paragraphe 1er sous a-iii de la directive).

Quant à la facilité pour les Etats membres ouverte par le paragraphe 3 de l'article 4 de la directive de désigner une masse d'eau de surface comme artificielle ou fortement modifiée si les critères communautaires prévus à cet effet sont réunis, celle-ci est à transformer en obligation dans le texte de transposition dès lors que sont réunis les critères de définition de la masse d'eau artificielle ou fortement modifiée prévus par ailleurs par le texte sous examen. Le maintien d'un caractère optionnel de cette désignation s'avérerait en effet en contradiction avec les termes des définitions 28 et 30 de l'article 3 du projet de loi (2 selon le Conseil d'Etat).

Il est difficile au Conseil d'Etat de suivre les auteurs du projet de loi quant à la démarche adoptée au paragraphe 6 de l'article sous examen en vue de la transposition du point iv) de la lettre a) du paragraphe 1er de l'article 4 de la directive.

En effet, la directive oblige les Etats membres à mettre en œuvre les mesures identifiées comme nécessaires par les instances européennes selon les errements prévus par les paragraphes 1er et 8 de

son article 16. Il ne suffit dès lors pas d'ériger en obligation légale le principe d'une réduction voire d'une suppression progressive des émissions génératrices de pollution, sans que le texte de transposition indique les voies selon lesquelles il faut donner suite aux mesures communautaires à édicter en vertu dudit article 16.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit le paragraphe 6:

„(6) Des règlements grand-ducaux répondant aux exigences du droit communautaire en la matière déterminent les mesures requises et l'échéancier de leur réalisation en vue:

- de réduire progressivement les polluants qui présentent un risque significatif pour ou via l'environnement aquatique, en particulier pour les eaux utilisées pour le captage d'eau potable;
- d'arrêter ou de supprimer progressivement les rejets, les émissions et les pertes de substances dangereuses prioritaires.“

Comme les obligations contractées de par la ratification des traités internationaux visant la protection des bassins du Rhin et de la Meuse s'appliquent de toute façon, il est inutile de prévoir l'application du paragraphe 6 „sans préjudice des accords internationaux pertinents visés à l'article 2, paragraphe 1“, disposition que, pour les raisons évoquées lors de l'examen de l'article 5 du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de supprimer.

Le paragraphe 7 prévoit la transposition du paragraphe 6 de l'article 4 de la directive. Le texte de transposition s'avère une copie excessivement abrégée de la disposition communautaire. Dans l'intérêt d'une transposition conforme de la directive, le Conseil d'Etat se doit d'insister avec force sur une reprise intégrale des exigences communautaires dans la loi en projet.

Article 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

Les observations concernant l'article 6 (4 selon le Conseil d'Etat) valent aussi *mutatis mutandis* pour l'article 7.

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'indiquer l'échéance prévue par la directive au lieu de renvoyer à l'article 59.

L'observation faite à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 6 précité vaut aussi pour le paragraphe 2 de l'article sous examen. A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie à sa proposition d'insérer par la suite un article 6 nouveau.

Le libellé du paragraphe 3 apparaît comme trop vague pour constituer une transposition conforme du point iii) de la lettre b) du paragraphe 1er de l'article 4 de la directive, surtout que la disposition à transposer renvoie aux mesures à édicter au niveau communautaire selon la procédure fixée à l'article 17 de la directive. Par référence à sa proposition de texte concernant le paragraphe 6 de l'article 6 (4 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„(3) Des règlements grand-ducaux déterminent les mesures requises et l'échéancier de leur réalisation en vue de réduire progressivement la concentration dans les eaux souterraines des polluants résultant de l'activité humaine.

Ces règlements sont édictés en vue de répondre aux exigences du droit communautaire en la matière.“

L'observation critique émise au sujet du paragraphe 7 de l'article 6 vaut également à l'endroit du paragraphe 4 de l'article 7.

Article 6 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Il est renvoyé à la proposition de texte formulée dans le cadre de l'examen de l'article 6 (4 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, texte qu'il convient d'insérer à la suite de l'article 7 (5 selon le Conseil d'Etat).

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions prévues à l'endroit de cet article ont notamment pour but de transposer les exigences de l'article 9 de la directive.

Les services communaux liés à l'utilisation de l'eau tombent par ailleurs dans le champ d'application de la loi précitée du 19 juillet 2004, au titre d'équipements collectifs communaux. Il faut par conséquent

faire concorder le texte de transposition des exigences communautaires précitées avec les dispositions de cette loi.

Enfin, dans la mesure où l'article sous examen prévoit l'établissement du cadre légal pour recouvrer ces coûts sous forme d'impôts ou de taxes pour compte de l'Etat ou des communes, la conformité des dispositions légales en projet avec les articles 99, 100, 102 et 107 de la Constitution doit être assurée.

Les dispositions projetées prévoient l'introduction au profit de l'Etat d'une taxe de prélèvement d'eau et d'une taxe de rejet des eaux résiduaires dont le montant serait fixé annuellement dans la loi budgétaire et qui seraient prélevées pour compte de l'Etat et imputées sur les avoirs du Fonds pour la gestion de l'eau créé en vertu du chapitre 10 de la loi en projet. Les communes seraient chargées d'encaisser ces taxes pour compte de l'Etat.

Les communes seraient par ailleurs tenues de ne pas seulement facturer à charge de leurs habitants et des entreprises et établissements publics établis sur leur territoire une participation aux frais de mise en place des équipements collectifs destinés aux services liés au cycle urbain de l'eau, mais les usagers de ces équipements supporteraient dorénavant l'intégralité des frais de mise en place et d'entretien de ces infrastructures ainsi que le coût lié à la réparation, à la réfection et au remplacement d'équipements vétustes. Les taxes et tarifs applicables différencieraient selon que l'eau est utilisée par les ménages (auxquels les auteurs entendent assimiler les institutions publiques ainsi que les secteurs commercial et tertiaire „qui ont des pratiques d'utilisation de l'eau comparables à celles d'un ménage“), l'industrie ou l'agriculture.

En plus, il serait possible de différencier le taux des taxes étatiques et communales en fonction de leurs effets environnementaux et économiques ainsi que des conditions géographiques de la région concernée. Enfin, le financement par la collectivité de certaines mesures préventives et correctives resterait possible.

Le concept de la nouvelle fiscalité est censé concorder avec les principes de l'utilisateur payeur et du pollueur payeur voulus par la directive 2000/60/CE. En vertu de ces principes, l'Etat et les communes veilleront à récupérer auprès des utilisateurs le coût de l'approvisionnement en eau et les frais de l'évacuation des eaux usées. Cette approche conduit, comme le relève le commentaire des articles, à une réforme du financement des services liés à l'utilisation de l'eau. Par contre, il n'est pas touché à la responsabilité des communes, ou des syndicats intercommunaux qu'elles ont mandatés à cet effet, quant à l'approvisionnement et à la distribution de l'eau ainsi qu'à son évacuation et à son épuration. Les taxes étatiques projetées sur le prélèvement et le rejet, dont le produit est directement imputé sur les avoirs du Fonds pour la gestion de l'eau, seront utilisées pour assurer, comme par le passé, les interventions étatiques dans le financement des mesures de protection de l'eau prises sur le plan trans-frontalier, national, intercommunal ou communal, voire sur le plan privé. Elles serviront notamment à contribuer au financement des projets d'infrastructures réalisés dans l'intérêt de la renaturation des cours d'eau ou de la protection contre les inondations, de la protection des eaux et de l'alimentation en eau de la population et de l'économie ainsi que de l'évacuation et de l'épuration des eaux rejetées. Les critères d'éligibilité des projets susceptibles de bénéficier de la manne étatique sont arrêtés à l'article 55 du projet de loi (46 selon le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 qui introduisent les taxes étatiques de prélèvement d'eau et de rejet d'eau, il y a lieu tout d'abord d'éviter tout cafouillis entre taxes rémunératoires ou redevances, d'une part, et impôts ou accises, d'autre part. Si les auteurs prévoient que les taxes étatiques projetées seront comprises dans le prix de l'eau facturé par les communes, on se trouvera en présence d'une redevance. Dans ces conditions, l'élimination de l'effet de la taxe sur la détermination de l'indice du coût de la vie prévue par ailleurs au paragraphe 7 de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat) ne serait pas acceptable. En effet, comment justifier dans ces conditions que le prix de l'eau ne relève pas des biens élémentaires à prendre en considération pour établir cet indice? Si par contre, comme le Conseil d'Etat croit le déceler, l'option est celle d'une taxe fiscale s'assimilant aux droits d'accises existants, l'approche retenue est correcte, sous réserve des observations ci-après, et la neutralisation de l'effet indiciaire ne donne pas lieu à critique.

Aussi le Conseil d'Etat entend-il rappeler qu'en vertu de l'article 99 de la Constitution, „aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi“. D'après l'article 32(3) de la Constitution, il suffit toutefois que, pour les matières érigées en réserve législative, la loi trace les grands principes, tout en

abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail. La Cour constitutionnelle⁹ a ainsi pu retenir qu'en matière fiscale il est satisfait aux exigences constitutionnelles si la loi fixe les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement de l'impôt et délègue au pouvoir exécutif la détermination des conditions d'application. Dans ces conditions, il appartiendra à la loi sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, comme prévu par les auteurs du projet de loi, de fixer avec la précision requise le taux des deux taxes en question, le mode de recouvrement étant arrêté au paragraphe 7. Quant à l'assiette, le Conseil d'Etat estime qu'en l'absence d'autres indications dans le projet de loi sur le mode de fixation de cette assiette, celle-ci ne pourra être établie que par rapport à l'unité de calcul de la quantité d'eau consommée voire déversée par l'utilisateur contribuable, que l'eau consommée le soit par un ménage, par un établissement industriel ou public, ou par une exploitation agricole et quelle que soit la qualité potable ou non de l'eau en question. En tout état de cause, ces éléments ne pourront pas être réglés comme „modalités à fixer par règlement grand-ducal“. Dans la mesure où des différenciations seraient à cet égard de mise, le Conseil d'Etat devrait, sous peine d'opposition formelle, insister sur l'inclusion explicite des critères afférents parmi les dispositions légales à retenir pour déterminer cette assiette.

Il souligne en outre, pour des raisons de transparence, l'intérêt de fixer le taux des deux taxes dans la loi sous objet, quitte à laisser ouverte la possibilité d'adaptations ultérieures via la loi budgétaire.

En effet, en l'absence de renseignements utiles dans la fiche financière et en présence d'évaluations sommaires sur le véritable coût de revient de l'eau dont fait état le commentaire de l'article 8, les dispositions légales en projet gagneraient en clarté si le niveau des taxes prévues aux termes de cet article était connu avant le vote de la loi en projet. Le Conseil d'Etat note que, selon les auteurs du projet de loi, le prix de l'eau est actuellement facturé par les communes entre 0,5 et 2 euros par mètre cube. Le commentaire de l'article 8 ne spécifie pas si le niveau des taxes d'évacuation de l'eau prélevées par certaines communes est inclus dans ce coût. En tout état de cause, il y a dans le financement des services publics liés à l'utilisation de l'eau une forte part de subventions supportées par la charge fiscale qu'en général l'Etat et les communes font peser sur le contribuable. En effet, les auteurs évaluent le prix de revient moyen d'un mètre cube d'eau à 4,50 euros, sans qu'il soit dit clairement si le niveau des taxes de rejet, estimé entre 0,3 et 1,7 euro par mètre cube, en fait partie ou non. Quoi qu'il en soit, l'application des principes de la directive communautaire mènera à une augmentation substantielle du prix de l'eau facturé au consommateur qui se situera, *rebus sic stantibus*, à un facteur multiplicateur de 2,5 à 9 des prix actuellement mis en compte.

A cet égard, les taxes étatiques susvisées s'ajouteront au prix de l'eau facturé par les communes qui, pour le surplus, restent compétentes et responsables pour l'approvisionnement en eau des ménages et des établissements économiques et publics. De même, les redevances facturées par les autorités locales aux bénéficiaires d'un raccordement à la conduite d'eau ou aux canalisations au titre de la mise en place, de l'entretien et de la remise à neuf de ces équipements resteront acquises aux communes au même titre que le prix de l'eau fournie ainsi que les taxes d'égouts et similaires que celles-ci auront prélevées sur les ménages et les établissements économiques et publics.

Il y aurait en plus lieu de préciser si les taxes étatiques et redevances communales à payer par les institutions publiques portent ou non sur les eaux rejetées par les canalisations recueillant les eaux de surface des infrastructures collectives, dont notamment les routes, les parkings, l'aéroport, les installations ferroviaires. De l'avis du Conseil d'Etat, il est de mise que ces eaux soient traitées d'après les mêmes principes légaux que ceux applicables aux eaux provenant des ménages et des établissements économiques ou publics.

Au vu des innovations incisives que représente le texte sous examen en matière de facturation de l'approvisionnement et de l'évacuation de l'eau, le Conseil d'Etat n'est pas persuadé de l'opportunité d'une différenciation supplémentaire des nouvelles taxes et redevances en fonction surtout de considérations régionales. En effet, hormis pour ce qui est des taxes et redevances dont question au paragraphe 4, cette différenciation heurterait le sentiment d'égalité du contribuable en matière de fiscalité publique si les nouvelles taxes étatiques variaient d'une partie du pays à l'autre.

Le Conseil d'Etat donne à considérer que de nouvelles dispositions allant dans le sens des auteurs du projet de loi devraient en tout cas concorder avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière d'égalité devant la loi.

⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle No 38/07 du 2 mars 2007.

Les dispositions des paragraphes 6 et 8 prévoyant l'affectation directe des taxes et redevances perçues au titre de l'article 8 est contraire au principe de l'universalité du budget en vertu duquel l'ensemble des recettes inscrites au budget est affecté à l'ensemble des dépenses prévues¹⁰. Si dans le passé le Conseil d'Etat a éprouvé des réticences quant à la prolifération de l'affectation de telles recettes budgétaires déterminées à telles dépenses spécifiques, il se rend à l'évidence que dans le cas d'espèce les auteurs ne font que respecter les exigences inscrites à cet égard dans la directive à transposer.

Eu égard à la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'Etat propose de revoir l'agencement des dispositions fiscales projetées, en limitant l'article sous examen aux taxes étatiques destinées à grever le prélèvement d'eau et le rejet des eaux résiduaires. Le cadre légal qui s'appliquera désormais aux communes en matière de taxation des services liés à l'utilisation de l'eau aura par contre sa place dans la loi de 2004. Le Conseil d'Etat fera suivre une proposition de texte à l'endroit de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat).

Sur le plan formel et tout en rappelant ses observations ci-avant au sujet de la conformité constitutionnelle de l'article sous examen, le Conseil d'Etat réitère sa recommandation de prévoir les échéances de réalisation des dispositions dans l'article afférent plutôt que de renvoyer à un article 59 séparé.

Par ailleurs, il y a lieu d'éviter des renvois croisés entre la loi modifiée du 19 juillet 2004 et la loi en projet. Suite à la proposition du Conseil d'Etat de regrouper les modifications requises de la loi de 2004 à l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat), il deviendra possible de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 1er ainsi que le paragraphe 4.

Le Conseil d'Etat se demande en plus quelle pourra être la plus-value normative de la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe 1er alors que les coûts engendrés par la mise en place, le fonctionnement et l'entretien ainsi que la remise à neuf des infrastructures nécessaires aux services liés à l'utilisation de l'eau sont établis aux termes de la directive (cf. article 3 et annexe III) sur base d'une analyse économique dont les modalités sont de toute façon prévues à l'article 9 (8 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi.

Il recommande dès lors en ce qui concerne le paragraphe 1er:

- de supprimer le bout de phrase „sans préjudice des dispositions de l'article 24(1), alinéas 1 à 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain“;
- de parler de „services liés à l'utilisation de l'eau“ et non de „services du cycle urbain de l'eau“; cette observation vaut d'ailleurs également pour le paragraphe 6;
- de remplacer le renvoi à l'article 59 par l'échéance du 22 décembre 2010;
- de supprimer la dernière phrase de l'alinéa premier ainsi que le deuxième alinéa qui sera repris à l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat).

Les dispositions du paragraphe 4 sont à intégrer dans l'article 24 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Au paragraphe 5, il y a lieu de faire abstraction de la possibilité de différencier les taxes étatiques en fonction de critères géographiques.

Le paragraphe 7 ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 8 est superfétatoire au regard des dispositions de l'article 55 (46 selon le Conseil d'Etat).

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend en droit national les exigences de l'annexe III de la directive en ce qu'il prévoit de confier à l'Administration de la gestion de l'eau la mission d'effectuer une analyse économique. Cette analyse est requise en vue d'établir les prévisions des coûts engendrés par les services liés à l'utilisation de l'eau et pour fixer le niveau des taxes et redevances dont question à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat). La question reste posée de savoir dans quelle mesure les résultats de l'analyse en question auront un effet obligatoire sur le prix de l'eau que les communes seront amenées à facturer aux consommateurs.

¹⁰ Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, édition 2006, p. 355 et 356.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit cet article qui aura avantage à être complété par des délais d'élaboration et de mise à jour de l'analyse économique permettant de respecter les programmes de mesures à établir pour assurer la mise en œuvre des objectifs environnementaux de la directive (cf. son article 11):

„Art. 8. Analyse économique

(1) En vue de la détermination des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, une analyse économique est effectuée par l'Administration de la gestion de l'eau. Cette analyse comporte des informations suffisantes et suffisamment détaillées, compte tenu des coûts associés à la collecte des données pertinentes, pour

- effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte du principe de la récupération des coûts engendrés par les services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions de l'offre et de la demande d'eau dans chaque partie de district hydrographique et, le cas échéant, une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau ainsi qu'une estimation des investissements projetés et réalisés avant l'échéance du délai de la prochaine actualisation de l'analyse;
- apprécier, sur base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau résultant du programme de mesures dont question à l'article 19 (18 selon le Conseil d'Etat).

L'Administration de la gestion de l'eau est chargée de l'actualisation de l'analyse économique à des intervalles consécutifs de six ans.

(2) En vue de l'élaboration et de la mise à jour de cette analyse, l'Administration de la gestion de l'eau peut demander aux communes et aux syndicats des communes la communication des données à leur disposition concernant l'approvisionnement et l'évacuation de l'eau dont ils assurement la gestion.“

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf que la carte géographique reproduite en annexe comporte une échelle trop petite pour identifier en termes graphiques la ligne de partage des eaux entre le bassin de la Chiers, d'une part, et celui de la Moselle et de ses confluent luxembourgeois, d'autre part.

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'annexe en question par une deuxième carte reprenant à l'échelle cadastrale la partie géographique du pays qui comporte le tracé de cette ligne de partage.

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

Quant au fond, cet article qui transpose l'article 5 de la directive 2000/60/CE ne donne pas lieu à observation.

Par référence aux observations afférentes du Conseil d'Etat, il y a pourtant lieu d'adapter, le cas échéant, au paragraphe 1er les références numériques aux articles qui y sont mentionnés.

Alors que l'article 5 de la directive prévoit un délai entre-temps révolu pour dresser l'état des lieux des bassins hydrographiques (cf. directive 2000/60/CE, article 5, paragraphe 1er: „... au plus tard quatre ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive“, soit le 22 décembre 2004), le Conseil d'Etat se doit, sous peine d'opposition formelle, de demander la suppression du délai de six mois prévu pour la finalisation dudit état des lieux. Rien ne devrait d'ailleurs empêcher l'Administration de la gestion de l'eau d'avoir depuis belle lurette finalisé ce travail.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose une nouvelle fois de remplacer la référence à l'article 59 par l'indication des délais prescrits pour le premier réexamen de l'état des lieux, soit le 22 décembre 2013, et les intervalles subséquents pour effectuer les mises à jour afférentes que la directive a fixées à six ans.

Enfin, dans une optique purement rédactionnelle, il y a lieu de libeller correctement le paragraphe 3 de la façon suivante:

„(3) Un règlement grand-ducal détermine les spécifications techniques à mettre en œuvre pour entreprendre les analyses et l'étude requises pour le premier établissement de l'état des lieux des

bassins hydrographiques visé au paragraphe 1er ainsi que pour ses réexamens et mises à jour consécutifs.“

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a pour objet de préciser la portée pratique de la notion de zones protégées dont question à l'article 4 de la directive et de prévoir l'établissement du registre de ces zones que prescrit son article 6 et dont les critères de constitution sont arrêtés à son annexe IV. Les principes y développés se recoupent partiellement avec l'objet de l'article 35 (32 selon le Conseil d'Etat) qui a trait à des „zones de protection“ des eaux destinées à la consommation humaine. Sous réserve de la prise en compte de la proposition du Conseil d'Etat formulée à l'endroit de cet article 35 qui consiste à regrouper dans un seul et même article les dispositions sous examen et celles dudit article 35, l'article 12 donne par ailleurs lieu aux observations suivantes:

Au paragraphe 1er, il convient de remplacer la référence à la directive 2006/7/CE par celle au texte de transposition en droit national interne.

Le Conseil d'Etat note l'absence dans le projet de loi lui soumis de toute indication sur le mode d'établissement et de tenue du registre des zones protégées. Comme les dispositions sous examen ne font pas partie des matières que le Constituant a réservées à la loi, le pouvoir général du Grand-Duc consacré par l'article 36 de la Constitution de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution de la disposition légale en cause est en principe donné. En effet, „du moment que la matière est fixée par la loi, le Grand-Duc peut prendre de manière spontanée des règlements, sans qu'il y soit expressément habilité par la loi“. ¹¹ Or, s'il était retenu de confier à l'Administration de la gestion de l'eau l'établissement et la tenue de ce registre, il y aurait lieu de prévoir cette attribution de façon explicite dans la loi. Aussi le libellé d'un tel ajout *in fine* du paragraphe 1er de l'article sous examen pourrait-il se présenter comme suit:

„Un règlement grand-ducal détermine les modalités selon lesquelles l'Administration de la gestion de l'eau établit et tient ce registre.“

Le Conseil d'Etat note encore que les zones qui, selon les points iv) et v) du paragraphe 1er de l'annexe IV de la directive, doivent être considérées comme zones protégées semblent mentionnées au paragraphe 2 de l'article sous examen comme étant susceptibles d'être inscrites audit registre au gré des autorités nationales (cf. paragraphe 2: „Des règlements peuvent désigner comme zones protégées ...“). Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat ne saurait partager pareille approche. Il propose de faire une référence explicite aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui ont assuré la transposition des directives modifiées 79/409/CEE et 92/43/CEE, plutôt que d'établir un relevé de critères plus ou moins précis qui s'appliquent à des zones pouvant à titre optionnel être reprises au registre. Les informations figurant dans le cadre du commentaire de l'article 12 pourraient à cet égard servir de références utiles.

Le paragraphe 3 manque de la précision requise pour constituer une référence normative permettant de déterminer les exigences qualitatives spéciales valables pour les eaux situées dans les zones protégées. Le Conseil d'Etat recommande de reformuler comme suit ce paragraphe:

„(3) Un règlement grand-ducal détermine les mesures de protection spéciale de l'état et du régime des eaux situées dans les zones protégées, ainsi que les normes de qualité spécifiques applicables à ces eaux.“

Enfin, le Conseil d'Etat propose de transférer à l'article 43 (article 37 selon le Conseil d'Etat) les dispositions faisant l'objet du paragraphe 4.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Concernant la forme de transposition de l'article 8 de la directive prévue par l'article sous examen, le Conseil d'Etat se demande quelles sont de manière générale les raisons ayant motivé les auteurs à s'écarter du libellé communautaire.

Au paragraphe 3, il ne suffit pas, pour en assurer la transposition, de copier les termes très généraux du troisième tiret du paragraphe 1er de l'article 8 de la directive. Dans la mesure où la législation

¹¹ Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, édition 2006, p. 155-156.

communautaire à laquelle il est fait référence requiert des mesures de transposition, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, de s'y référer de façon précise et explicite pour déterminer les éléments de surveillance qui s'appliquent en sus aux eaux des zones protégées.

Au paragraphe 4, il convient de remplacer la référence à l'article 59 par l'indication du délai de mise en œuvre des dispositions concernées, tel que prévu au paragraphe 2 de l'article 8 de la directive.

Quant aux mesures d'exécution, il échet de préciser que les programmes de surveillance doivent répondre aux exigences de l'annexe V de la directive. Le Conseil d'Etat rappelle à ce sujet sa suggestion de compléter le projet de loi par un article 6 appelé à fournir la base légale pour un règlement grand-ducal destiné à reprendre le contenu de ladite annexe V. Dans ces conditions, la phrase voulant que les modalités relatives auxdits programmes puissent être spécifiées par règlement grand-ducal pourra être supprimée. Au cas où le législateur opterait néanmoins pour son maintien, il y aurait lieu de transformer la faculté en obligation („les modalités ... sont spécifiées par règlement grand-ducal“).

Pour ce qui est de la deuxième phrase de ce paragraphe, le Conseil d'Etat recommande dans l'intérêt d'une lecture aisée de l'article sous avis d'en faire un paragraphe séparé. Comme l'agrément ministériel prévu pour les personnes intervenant dans l'exécution de cet article constitue une restriction à la liberté du commerce et de l'exercice de la profession libérale protégés par l'article 11(6) de la Constitution, il ne suffit pas, sous peine d'opposition formelle, de prévoir dans la loi le principe de cet agrément, mais il convient au moins, en vertu de l'article 32(3) de la Loi fondamentale, d'arrêter encore dans la loi même, à côté des finalités, les conditions et modalités suivant lesquelles le pouvoir exécutif sera autorisé à organiser la mise en œuvre de détail de la disposition légale.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Dans l'intérêt de la protection de l'eau et des objectifs environnementaux fixés à cet égard par la directive, les auteurs du projet prévoient d'interdire toutes les activités incompatibles avec les objets de la loi.

Tout en partageant le souci de préserver l'état des eaux sous le double angle de vue quantitatif et qualitatif, le Conseil d'Etat hésite pourtant à suivre les auteurs dans leur approche qui lui semble revêtir un caractère trop absolu. Au regard de ce caractère absolu, il serait ainsi à la limite interdit de boire de l'eau de source ou d'abreuver des animaux domestiques dans un cours d'eau ou encore d'utiliser l'eau d'un ruisseau voisin dans le cadre d'un camp scout. Sera-t-il encore permis de laver sa voiture, si la canalisation servant à l'évacuation de l'eau utilisée n'est pas raccordée à une station d'épuration? Qu'en est-il, de façon plus générale et nonobstant la dispense d'autorisation ministérielle pour les maisons d'habitation prévue aux paragraphes 8 et 9, des eaux usées et autres rejets ménagers parvenant dans un cours d'eau, au cas où la localité n'est pas encore raccordée à une telle station d'épuration? Nonobstant l'accord récemment intervenu entre les communes de l'Est de constituer un syndicat pour l'épuration des eaux usées qui pour une bonne partie d'entre elles continuent à se jeter sans traitement dans la Moselle, ne faudra-t-il pas tenir compte de cette situation en attendant la mise en service d'une ou de plusieurs stations d'épuration le long de cette rivière? Qu'en est-il du traitement insuffisant des eaux dans maintes stations d'épuration qui ne répondent plus aux critères techniques modernes? Sans préjudice des dispositions de l'article 18, paragraphe 3 du projet gouvernemental, est-ce que les épandages d'engrais et de fumier ou encore de substances chimiques dans le cadre de la lutte antiparasitaire sont encore autorisés dans l'agriculture?

Le Conseil d'Etat recommande de reprendre sur le métier le libellé de l'article sous examen pour éviter qu'au niveau de leur application les interdictions prévues ne conduisent à des excès ou que cette application ne doive être corrigée par une attitude de tolérance de la part des autorités de contrôle que la loi ne prévoit pas. Cette révision pourrait en outre servir de cadre pour examiner l'opportunité d'une extension du champ d'application de cet article en vue d'y inclure les effets que les projets de renaturation d'un cours d'eau ou de protection contre les inondations pourront, le cas échéant, avoir sur le niveau des nappes phréatiques.

Par ailleurs, le principe constitutionnel de la légalité des incriminations requiert selon la Cour constitutionnelle „la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée de ces dispositions; le principe de la spécification est le corollaire de celui de la légalité de la

peine¹². Sous peine d'opposition formelle et hormis l'observation formulée plus haut au sujet du caractère trop absolu des interdictions prévues, le Conseil d'Etat demande de supprimer le terme „notamment“ dans la phrase introductive de l'article 14 et de faire commencer chaque énumération par un gérondif („en jetant, en déposant ou en introduisant ...; en prélevant ...; en modifiant ...“).

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

L'observation critique quant au caractère absolu des interdictions prévues par l'article précédent vaut également à l'égard du domaine d'application des autorisations ministérielles.

Par ailleurs, il y aura intérêt à indiquer si les autorisations ministérielles s'appliquent indistinctement aussi aux eaux en provenance de sources ou puits privés.

La rédaction manque de la rigueur indiquée comme illustré par les exemples suivants:

- Le terme „eaux superficielles“ employé aux lettres a), b), m) et n) du paragraphe 1er équivaut-il à la notion d'„eaux de surface“?
- Alors que l'article 3 définit les eaux de surface, ne serait-il pas préférable de remplacer les termes „cours d'eau“ et „lac“ à la lettre e) par le terme générique „eau de surface“?
- A la lettre g) est introduite une notion nouvelle „eaux météoriques“ qui n'est définie nulle part.
- Le Conseil d'Etat rappelle qu'à son avis il est inopportun de différencier entre „les services liés à l'utilisation de l'eau“ et „les services liés au cycle urbain de l'eau“. En outre, les dispositions des articles 33 (31 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er et 37 (34 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 2 prévoyant que l'ensemble des fonds bâtis ou non d'une localité doivent être raccordés tant à un réseau d'alimentation en eau qu'à une infrastructure d'assainissement, ne sont-elles pas suffisantes pour atteindre l'objectif visé à la lettre h), en dehors de toute autorisation ministérielle que les auteurs du projet de loi croient nécessaire de délivrer dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement particuliers pour l'aménagement d'infrastructures concernant l'eau? La procédure d'élaboration de ces plans semble en effet déjà suffisamment lourde et longue au regard des exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004.
- En l'absence de définition de la notion de „rives“, n'y aurait-il pas intérêt à la lettre j) d'arrêter la distance par rapport à la surface d'eau (cours d'eau ou lac) à laquelle s'applique l'autorisation ministérielle?
- Le terme „zones de protection“ employé à la lettre q) est-il synonyme de la notion „zones protégées“ reprise entre autres à l'article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)?

Quant aux conditions d'octroi et de validité des autorisations ministérielles, le Conseil d'Etat estime, par référence aux dispositions de l'article 11(5) de la Constitution¹³, qu'il est indispensable, sous peine d'opposition formelle, de préciser les conditions et modalités de délivrance des autorisations ministérielles dans un règlement grand-ducal qui aura soin d'être édicté dans les conditions de l'article 32(3) de la Loi fondamentale. Il convient par conséquent de compléter l'article sous examen par l'énoncé des finalités, conditions et modalités à respecter par le pouvoir exécutif en vue de fixer le détail des dispositions à arrêter dans un règlement grand-ducal.

En plus, il importe d'assurer formellement la concordance entre l'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat) qui énonce un certain nombre d'interdictions et les dispositions qui traitent des autorisations ministérielles et qui permet, sous réserve de respecter les conditions énoncées à cet effet, de déroger dans certaines hypothèses aux interdits en question. A quoi sert en effet la dispense d'autorisation pour le raccordement d'un immeuble au réseau d'eau potable, si, de façon générale, il est interdit de „prélever directement ou indirectement de l'eau dans les eaux de surface ou souterraines“?

Par ailleurs, il y a lieu de compléter l'article sous examen par les dispositions figurant au paragraphe 4 de l'article 32 du projet (30 selon le Conseil d'Etat).

A la lettre a) du paragraphe 5, il convient de fixer le délai par référence au libellé de la lettre b) plutôt que de renvoyer à cet effet à l'autorisation.

¹² Cf. Arrêts 23/04 et 24/04 de la Cour constitutionnelle du 3 décembre 2004.

Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, édition 2006, p. 74.

¹³ Constitution, article 11(5): „La loi règle quant à ses principes ... la protection de la santé ...“.

Au paragraphe 6, le Conseil d'Etat suggère de parler d'„inobservation“ plutôt que d'„infraction“ pour donner au ministre une marge d'intervention plus large.

En outre, il convient d'intégrer le contenu du paragraphe 7 dans la lettre b) du paragraphe 6, tout en y insérant aussi les dispositions de l'article 60 du projet gouvernemental dans la version proposée par le Conseil d'Etat (cf. observations ci-après ad article 60).

Le paragraphe 6 se lira dès lors comme suit:

„(6) En cas d'inobservation des interdictions prévues à l'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat) ou des conditions des autorisations délivrées au titre du présent article, le ministre peut:

- a) impartir ...;
- b) faire suspendre, après mise en demeure, en tout ou en partie l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité par mesure provisoire;
- c) retirer ...;
- d) prendre par ailleurs toutes les mesures urgentes que la situation requiert, et notamment ... (cf. texte amendé de l'article 60 du projet).“

Abstraction faite du manque de concordance susmentionné entre les dispositions des paragraphes 8 et 9, d'une part, et celles de l'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat), d'autre part, il y a lieu de renommer ces paragraphes en fonction du suivi que le législateur réservera aux observations ci-avant.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Les errements procéduraux et la publicité qu'il est prévu de réserver aux demandes d'autorisation confirment les craintes du Conseil d'Etat quant au caractère trop absolu des travaux et activités interdits voire soumis à autorisation ministérielle, dont question aux articles qui précèdent. En plus, le délai de six mois qu'il est prévu d'accorder à l'Administration de la gestion de l'eau pour traiter les demandes d'autorisation paraît excessivement long. Le Conseil d'Etat propose de le ramener à tout au plus trente à quarante jours.

Au paragraphe 3, il convient de supprimer le bout de phrase „sans préjudice aux dispositions de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés“ qui n'a aucune valeur normative.

La solution retenue au paragraphe 4 s'inscrit dans la logique des principes de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. En ce qui concerne la deuxième phrase, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Parallèlement à l'instruction du dossier et avant de soumettre la demande d'autorisation à la décision du membre du Gouvernement ayant l'Environnement dans ses attributions, l'Administration de l'environnement saisit du dossier de la demande l'Administration de la gestion de l'eau qui procède conformément aux modalités du paragraphe 1er.“

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les motifs des auteurs du projet d'appliquer des errements différents dans l'hypothèse où un dossier déterminé est soumis à autorisation dans le cadre de la loi en projet et dans le cadre respectivement de la loi précitée du 10 juin 1999 ou de celle modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Pour faciliter l'application de la loi en projet, il propose d'aligner le libellé du paragraphe 5 sur celui du paragraphe 4 et d'écrire:

„(5) Lorsque la demande d'autorisation concerne une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité tombant sous le champ d'application de l'article 8 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la demande faite au titre de cette loi vaut dossier de demande en vertu de la présente loi. Parallèlement à l'instruction du dossier et avant de décider, le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions saisit du dossier de la demande l'Administration de la gestion de l'eau qui procède conformément aux modalités du paragraphe 1er.“

Le Conseil d'Etat se demande encore s'il n'y aurait pas intérêt à appliquer les errements procéduraux évoqués ci-avant dans l'hypothèse où l'autorisation sollicitée concerne un dossier qui, par ailleurs, requiert d'être approuvé sur base de la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires.

Enfin, en présence de la prérogative générale du Grand-Duc de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, prévue à l'article 36 de la Constitution, le paragraphe 6 pourrait être supprimé.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

En principe, le propre du pouvoir exécutif est de définir dans le cadre tracé par le législateur l'action gouvernementale dans les différentes matières politiques et d'apprécier l'opportunité des initiatives à prendre. Et il appartient au juge administratif de veiller à la légalité des actes administratifs à caractère réglementaire et individuel.

Or, étant donné que la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998 et approuvée par la loi du 31 juillet 2005 doit être interprétée comme généralisant le recours au fond en matière environnementale¹⁴, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'alinéa 1 de l'article sous examen.

Concernant le recours prévu à l'alinéa 2 qui est ouvert aux associations agréées en vertu de la loi en projet, la prérogative prévue au bénéfice des associations visées s'aligne sur celle prévue par l'article 13 de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, tel que cet article a été modifié par la loi du 1er décembre 2006. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a des difficultés à comprendre le sens exact de la notion de „maîtrise des pressions et sources diffuses“ qui n'est ni définie à l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat) ni précisée ailleurs dans le projet de loi.

En ce qui concerne les paragraphes 1er et 2, il y a lieu de noter que les dispositions projetées entendent déléguer à des règlements grand-ducaux des matières réservées de par la Constitution à la loi formelle. En effet, les règlements grand-ducaux énoncés au paragraphe 2 sont susceptibles de porter respectivement sur des matières relatives à la protection de la santé ou sur des restrictions à la liberté professionnelle dont question à l'article 11, paragraphes 5 et 6 de la Constitution.

Tout en devant dès lors s'opposer formellement aux dispositions en projet, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu de l'article 32(3) de la Constitution, le pouvoir exécutif peut prendre des mesures réglementaires d'exécution dans une matière réservée sous réserve que les fins, les conditions et les modalités de pareille réglementation soient spécifiées dans la loi même.

Est-ce que par ailleurs l'application des „meilleures pratiques environnementales“ est également défendable dans l'hypothèse où elle ne peut avoir lieu qu'à un coût prohibitif? Le Conseil d'Etat recommande de s'inspirer du libellé de l'article 13, paragraphe 1er de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés si, aux yeux du législateur, il s'avère opportun de relativiser dans le sens évoqué l'application des meilleures pratiques environnementales.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit des articles 14 et 15 du projet gouvernemental (articles 13 et 14 selon le Conseil d'Etat). Dans la mesure où les dispositions sous examen font sous-entendre que dans le domaine de l'application de la loi à l'agriculture le caractère absolu des interdictions et des autorisations obligatoires prévues par les articles précédents ne serait pas donné, il convient de faire formellement concorder le paragraphe 3 sous examen avec lesdits articles. Ceux-ci devront dès lors produire leurs effets sans préjudice de l'exception du paragraphe 3 de l'article sous avis.

En outre, il y a lieu audit paragraphe 3 de ne parler que de l'agriculture (et non de l'agriculture et de l'élevage) pour ne pas altérer la portée de cette notion aux autres endroits du projet de loi sous examen où elle est encore employée.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

Il n'entre pas en ligne de compte que le ministre responsable soit tributaire de l'avis d'une instance administrative pour assumer les missions relevant de sa compétence.

Par ailleurs, compte tenu des responsabilités des communes en matière de gestion de l'eau, ne faudrait-il pas associer les autorités locales à l'élaboration des programmes de mesures destinées à mettre en œuvre les objectifs environnementaux prévus aux articles 6 et suivants (articles 4 et suivants selon le Conseil d'Etat)?

¹⁴ Cf. avis du Conseil d'Etat du 14 novembre 2000 (*doc. parl. No 4513*³).

Enfin, la prescription de déclarer obligatoires ces programmes par le biais d'un règlement grand-ducal leur assure une publicité suffisante. Rien n'empêche par ailleurs l'Administration d'en prévoir la publication sur support électronique, sans que cette possibilité doive être formellement prévue dans la loi.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de réserver le libellé suivant au paragraphe 1er:

„(1) Le ministre pourvoit à l'établissement d'un ou de plusieurs programmes de mesures destinées à atteindre les objectifs du chapitre 2. A ces fins, il tient compte des résultats de l'état des lieux des bassins hydrographiques dont question à l'article 11 (10 selon le Conseil d'Etat), des projets et des mesures prévus par les communes ainsi que de tous les autres éléments utiles à ces fins.

L'Administration de la gestion de l'eau est chargée de l'élaboration de ces programmes.“

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi quant à ses autres propositions de modification du projet de loi, il y a lieu d'adapter la numérotation des articles auxquels il est fait référence aux paragraphes 2 et 3.

Articles 20 et 21 (19 et 20 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles font droit aux exigences de l'article 11 de la directive ainsi que de son annexe VI. Le Conseil d'Etat propose de se tenir à cette subdivision et de renoncer à la distinction entre des mesures complémentaires et supplémentaires qui n'est pas prévue dans le texte communautaire à transposer et qui est source inutile de confusion.¹⁵

Le Conseil d'Etat propose de distinguer, conformément à la directive, entre les mesures de base devant obligatoirement faire partie desdits programmes et les mesures complémentaires ou supplémentaires à ajouter à titre optionnel. A ces fins, il suggère de réserver à chaque type de mesures un article distinct, tout en se tenant pour ce faire au libellé de l'article 11 de la directive. En effet, le choix d'une terminologie qui s'écarte trop de celle de la directive et qui manque en plus de la précision des dispositions communautaires risque d'aboutir à une transposition incorrecte des exigences communautaires.

Par voie de conséquence et sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande que l'article 20 du projet gouvernemental soit repris sur le métier par ses auteurs en vue de tenir compte des observations qui précèdent. A cet égard, il y a notamment lieu, en ce qui concerne les mesures de base, de renvoyer aux textes de transposition des directives reprises dans la partie A de l'annexe VI de la directive et de reprendre les autres mesures à caractère obligatoire avec un degré de précision équivalant au moins à celui de la directive. Quant aux mesures complémentaires qui, aux termes de la directive, n'ont qu'une portée optionnelle laissée à l'appréciation des Etats membres, le Conseil d'Etat laisse aux auteurs d'en fixer le caractère obligatoire ou facultatif dans le texte de transposition.

Le Conseil d'Etat ne se trouverait pas non plus à même d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour ce qui est des dispositions projetées au titre du paragraphe 1er de l'article 21, dans la mesure où la prérogative de réexaminer les autorisations à délivrer en application de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) appartient à l'autorité investie de la compétence pour établir celles-ci.

L'Administration de la gestion de l'eau ne peut dès lors pas être rendue compétente pour réexaminer des autorisations ministérielles, dans l'hypothèse où le droit que les auteurs entendent lui accorder en matière de réexamen inclurait la faculté de modifier celles-ci. Cette observation vaut *a fortiori* pour les compétences que les auteurs du projet de loi entendent conférer à l'Administration en matière de réexamen d'actes réglementaires.

Par ailleurs, il y a lieu d'adapter au même paragraphe 1er de l'article 21 la référence à l'article du projet de loi traitant des programmes de surveillance; il s'agit – sous réserve de l'obligation éventuelle d'une numérotation nouvelle – de l'article 13 et non de l'article 15.

Article 22 (21 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat réitère sa proposition de remplacer la référence à l'article 59 du projet de loi par l'inscription des délais effectifs prévus aux paragraphes 7 et 8 de l'article 11 de la directive.

¹⁵ Cf. Directive 2000/60/CE, article 11, paragraphe 2: „2. Chaque programme de mesures comprend les „mesures de base“, indiquées au § 3 et, si nécessaire, des „mesures complémentaires“.”

Article 23 (22 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'article 10 de la directive 2000/60/CE à transposer, les Etats membres sont tenus:

- de mettre en place des contrôles pour tous les rejets dans les eaux de surface;
- d'appliquer à ces fins les modalités prévues pour ces contrôles dans les directives indiquées à son paragraphe 2;
- de veiller en particulier au respect des valeurs limites d'émissions des substances visées par les directives énumérées à l'annexe IX.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs ont opté pour une transposition très libre des exigences communautaires, transposition qui manque singulièrement de rigueur lorsqu'au paragraphe 1er le texte se limite à renvoyer sans autre précision aux objectifs et qualités „établis en application de la présente loi ou applicable(s) en vertu d'une législation communautaire concernant directement ou indirectement la gestion et la protection des eaux“.

Au paragraphe 1er, il se demande encore si ce ne sont pas les valeurs limites d'émission, plutôt que les contrôles d'émission, qui doivent être fondées sur les „meilleures techniques disponibles“. Par ailleurs, il ne suffira pas de fixer des contrôles plus contraignants, mais il faudra surtout prévoir des valeurs limites plus strictes.

Le paragraphe 1er aura dès lors avantage à se lire comme suit:

„(1) Si pour une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine donnée, réceptrice d'un rejet ponctuel déterminé, les valeurs limites d'émission prévues dans l'autorisation ministérielle délivrée en exécution de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) ne permettent pas de respecter les objectifs ou les normes de qualité qui se dégagent de la présente loi, le ministre modifie en conséquence les conditions de son autorisation.“

Dans la mesure où la loi en projet attribue à une autorité administrative autre que le Grand-Duc la compétence pour fixer – en exécution des dispositions légales sous examen – des contrôles d'émission ou pour modifier des prescriptions générales à arrêter sous la forme d'un règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 18 de la loi en projet, le texte proposé au paragraphe 2 se heurte à un problème de constitutionnalité.

Le Conseil d'Etat ne saurait partant dispenser les dispositions prévues du second vote constitutionnel. Aussi propose-t-il de revoir le texte de l'article sous examen. Il conviendra d'en agencer le nouveau libellé selon les trois axes énoncés ci-avant qui se dégagent de l'article 10 de la directive et de fixer dans la loi même les fins, conditions et modalités en matière de maîtrise de la pollution des eaux par des substances prioritaires ou dangereuses. Par référence aux textes de transposition pertinents des directives mentionnées à l'annexe IX, un règlement grand-ducal pourra dès lors déterminer, sur base des dispositions légales à envisager, les normes de contrôle et les valeurs limites des émissions dont question au paragraphe 2 dudit article 10 et à l'annexe IX précitée.

Article 24 (23 selon le Conseil d'Etat)

L'article 24 du projet gouvernemental se propose de transposer l'article 16 de la directive 2000/60/CE. Or, l'article 16 identifie les initiatives futures à prendre par les instances communautaires au-delà des exigences explicites de la directive. Les dispositions en question ne s'adressent par conséquent pas aux autorités nationales, hormis la deuxième phrase du paragraphe 8 qui prévoit qu'en l'absence de nouvelle norme communautaire en la matière dans les délais prévus par la directive, les Etats membres sont tenus de fixer des normes de qualité environnementale applicables aux matières figurant dans la première liste des substances prioritaires, ainsi que de limiter les quantités de rejet de ces substances dans les eaux de surface.

En attendant l'adoption annoncée de nouvelles exigences par les autorités communautaires dans le cadre des mesures et initiatives énoncées à l'article 16 de la directive, le Conseil d'Etat propose de renoncer aux dispositions retenues par les auteurs. La transposition en droit national pourra se faire par le biais du ou des règlements grand-ducaux à édicter – conformément à la proposition ci-avant du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 23 (22 selon le Conseil d'Etat) – sur base du nouveau dispositif à réserver à cet article.

Le Conseil d'Etat note qu'il n'existe pas de définition communautaire des substances dangereuses, car la définition prévue à l'article 2, point 30 de la directive renvoie à son article 16 et à son annexe X dont respectivement le suivi et le contenu restent à être fixés. Dans la mesure où les auteurs entendent

maintenir les définitions proposées à l'article 3, points 40, 41 et 42 du projet de loi, ils devront – en l'absence de référence communautaire – déterminer eux-mêmes les critères de définition sinon la liste des substances visées dans le corps même de la loi en projet, en attendant que la portée des notions définies soit arrêtée par des normes communautaires.

Il appartiendra aux auteurs du projet gouvernemental de spécifier dans un paragraphe 2 à part les critères de définition des substances prioritaires dont question à l'article 3, point 42.

Dans ces conditions, le paragraphe 2 actuel (qui deviendra le paragraphe 1er suite à la suppression de l'ancien paragraphe 1er) pourra se limiter au libellé suivant, la référence à l'article 59 étant remplacée par le délai prévu par l'article 11, paragraphe 8 de la directive:

„(1) Pour toutes les eaux de surface touchées par des rejets de substances prioritaires définies à l'article 2 (selon le Conseil d'Etat), un règlement grand-ducal fixe des normes de qualité environnementale pour ces substances ainsi que des valeurs-limites des principales sources de ces rejets, fondées notamment sur l'examen de toutes les options techniques de réduction.

Ces normes et valeurs-limites s'appliquent au plus tard à partir du 22 décembre 2009.

(2) ...“

Enfin, à l'intitulé de l'article sous revue, il convient de supprimer les mots „et des substances dangereuses“ et d'écrire „**Art. 23. Maîtrise de la pollution des eaux par des substances prioritaires**“.

Article 25 (24 selon le Conseil d'Etat)

Outre le fait que la notion „eaux météoriques“ aura avantage à être définie à l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat), cet article donne lieu aux observations suivantes:

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'omettre les virgules devant et derrière les mots „ou risque d'être“. A la lettre c), il convient d'écrire „les mesures soient conformes respectivement aux conditions fixées dans l'autorisation ministérielle délivrée sur base de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) et aux dispositions de l'article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)“.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat est réticent quant à l'idée d'envisager un subventionnement éventuel des mesures de redressement à prendre contre des perturbations du régime hydraulique. Le principe du pollueur payeur ne devrait-il pas dans cette hypothèse jouer sans exception?

Au paragraphe 4, il convient de supprimer les mots „y compris la modification de ces plans“.

Article 26 (25 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend et met à jour les dispositions historiques destinées à assurer l'entretien des cours d'eau et à les protéger contre des dégradations d'origine naturelle.

Concernant l'entretien prévu, la formule retenue est ambiguë pour ce qui est du rapport entre les interventions matérielles de l'Administration de la gestion de l'eau, le préfinancement des interventions en question par les particuliers et d'éventuelles aides financières de l'Etat dont pourront à ce sujet bénéficier ces derniers. Le Conseil d'Etat se demande si les interventions de l'Administration ne devraient pas être considérées comme des missions de service public relevant de l'Etat, dont la charge financière reviendrait par conséquent à celui-ci. Si par contre la charge financière de ces interventions pèse sur le particulier concerné, les dispositions de l'article 102 de la Constitution trouveront application et l'on sera en présence d'une matière réservée¹⁶.

A la limite, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder d'une solution qui consisterait à voir ces interventions faire l'objet d'arrangements conventionnels préalables entre l'Administration exécutante et les particuliers pour compte desquels les travaux sont exécutés. Le Conseil d'Etat insiste encore sur la nécessité de concevoir tant les critères d'entretien des cours d'eau et des lacs que le niveau des aides étatiques (cf. article 55 sous a) et i); (article 46 selon le Conseil d'Etat)), de sorte à assurer que le coût afférent pour les particuliers reste supportable. Ces considérations valent aussi *mutatis mutandis* pour des travaux exécutés pour compte des communes.

¹⁶ Cf. Considérations ci-avant relatives aux dispositions de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne la jurisprudence afférente de la Cour constitutionnelle (arrêt No 38/07 du 2 mars 2007).

Le texte reste par ailleurs muet sur la question des responsabilités à assumer en cas d'intervention défectueuse ou erronée. En effet, qui doit supporter la charge de l'indemnisation d'éventuels préjudices dus à un défaut d'intervention ou à une intervention tardive?

A moins pour les auteurs de fournir une réponse satisfaisante aux problèmes juridiques soulevés, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour les dispositions ci-avant.

Enfin, il n'est pas évident que les nouvelles compétences de l'Administration de la gestion de l'eau soient exemptes de tout potentiel conflictuel avec les attributions conférées à d'autres instances administratives en matière de protection de la nature. Les auteurs du projet de loi devraient compléter les explications du commentaire des articles par les précisions utiles à apporter à cet égard au texte, le cas échéant, sous forme d'amendement aux dispositions de l'article sous examen.

En évoquant de manière expresse les petites réparations parmi les critères de définition de l'entretien, le Conseil d'Etat se demande si cette précision ne risque pas d'induire en erreur sur la portée effective de cet entretien et notamment sur l'inclusion ou non des grands travaux d'entretien constructif et de réparation, y compris les remises à neuf des éléments de stabilisation des berges et éléments similaires. Il s'avérerait utile d'apporter les précisions afférentes au texte.

Dans la mesure où il devra être répondu positivement à la question de l'applicabilité de la directive 85/337/CEE soulevée dans le cadre des considérations générales, les dispositions afférentes auraient leur place dans un nouvel alinéa à ajouter au paragraphe 2.

D'un point de vue purement rédactionnel, le Conseil d'Etat propose d'apporter encore les modifications suivantes au libellé de l'article sous examen:

Il y a lieu de supprimer la première partie du paragraphe 1er et de faire débiter le texte par les mots „(1) L'Administration de la gestion de l'eau est chargée ...“.

A la lettre c) du paragraphe 1er, le mot „rétablir“ est à remplacer par „réparer“.

Au paragraphe 3, alinéa 1, il est proposé de remplacer les mots „y compris des travaux de petite réparation“ par „ainsi que les réparations relevant de l'entretien courant“, expression se rapprochant des notions communément utilisées dans les textes juridiques et administratifs relevant des travaux publics.

Au paragraphe 5, le Conseil d'Etat propose d'écrire: „(5) Le propriétaire d'un ouvrage hydraulique doit pourvoir à l'entretien des eaux de surface créées par cet ouvrage“. L'obligation de pourvoir à cet entretien inclut, selon le Conseil d'Etat, la possibilité pour le propriétaire d'en déléguer l'exécution à un tiers qui pourra être par exemple le locataire-exploitant.

Article 27 (26 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler à l'endroit des dispositions sous examen les observations critiques formulées déjà en relation avec l'article qui précède. En effet, ces dispositions confèrent à l'Administration de la gestion de l'eau des prérogatives très larges pour décider des mesures de renaturation d'un cours d'eau, alors que les communes sont tout au plus associées à la programmation sans vrai pouvoir de codécision. La charge financière de ces mesures qui en la matière pèse sur les communes reste par contre entière, abstraction faite de la possibilité ouverte en vertu de l'article 55 (46 selon le Conseil d'Etat) de bénéficier d'une aide étatique à charge des avoirs du Fonds pour la gestion de l'eau.

Hormis les observations relatives à ses paragraphes 4 et 5 qui suivront, l'article sous examen ne donne pas lieu à critique, sauf les modifications rédactionnelles que le Conseil d'Etat propose ci-après.

Au paragraphe 1er, il y a lieu de supprimer le bout de phrase „et de toutes autres données pertinentes concernant la structure des eaux de surface“, car le caractère imprécis du texte le prive de toute valeur normative. *In fine* de ce paragraphe, il sera plus précis d'écrire „renaturation des cours d'eau conforme aux objectifs environnementaux de l'article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat se réfère à son observation concernant le paragraphe 5 pour proposer de supprimer les mots „en concertation avec l'Administration des eaux et forêts“.

L'observation concernant le paragraphe 2 de l'article précédent vaut également pour le paragraphe 2 de l'article sous examen, pour autant que des projets de renaturation de cours d'eau sont visés.

Aux paragraphes 2 et 3, il y a lieu d'abandonner l'adjectif „respectives“ et de parler seulement des „communes concernées“, tout en écrivant au paragraphe 2 que „ces dernières font fonction de maître d'ouvrage pour l'exécution des projets“.

Au paragraphe 4, il convient de supprimer le début de la première phrase pour absence de valeur normative. Par ailleurs, afin d'honorer les exigences de l'article 16 de la Constitution et de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle, de libeller comme suit le paragraphe 4:

„(4) L'élargissement ou le déplacement d'un cours d'eau requis dans le cadre d'un projet de renaturation sont reconnus d'utilité publique. L'expropriation de fonds bâtis ou non dont l'acquisition est rendue nécessaire par le projet en question est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.“

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 5. En effet, point n'est besoin d'évoquer l'obligation pour l'Administration de la gestion de l'eau de coopérer avec l'Administration des eaux et forêts, lorsque l'une des deux administrations est appelée à accomplir les missions légales qui lui sont dévolues, alors que l'intervention de l'autre relève de compétences légales qui lui sont propres. Si par ailleurs le Gouvernement estime qu'il y a lieu à concertation interministérielle pour mener à bien des plans d'action politique dans le cadre de la gestion de l'eau, il n'est pas nécessaire de prévoir par le biais d'une règle légale le besoin de coopérer entre deux administrations impliquées dans le dossier, mais il appartiendra aux ministres des ressorts concernés de veiller que les administrations placées sous leur autorité contribuent à la réalisation des objectifs politiques visés.

Article 28

Le Conseil d'Etat estime que les mesures d'aménagement prévues au paragraphe 1er ont leur place à l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) comme étant sujettes à l'autorisation ministérielle y prévue (sous réserve d'en revoir la forme rédactionnelle de manière à en assurer l'insertion dans le libellé de cet article). Par ailleurs, le renvoi aux conditions du paragraphe 2 de l'article 27 (26 selon le Conseil d'Etat) suggère qu'en toute circonstance la commune territorialement concernée fasse fonction de maître d'ouvrage. Le Conseil d'Etat se demande si la portée générale de cette disposition correspond à la volonté des auteurs du projet et s'il est prévu que cette fonction des communes s'applique aussi au barrage d'Esch-sur-Sûre, aux cours d'eau frontaliers ou encore aux eaux de surface privées.

Le paragraphe 2 aura avantage à être intégré dans l'article 26 (25 selon le Conseil d'Etat), abstraction faite de la deuxième phrase qui apparaît comme redondante par rapport aux dispositions du paragraphe 1er de l'article 15 susmentionné et qui est dès lors à supprimer.

Article 29 (27 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de cet article, les auteurs du projet prévoient la mise au point de plans de gestion des risques d'inondation dont l'élaboration est confiée à l'Administration de la gestion de l'eau et dont la mise en œuvre incombe aux communes. L'existence de ces plans comporte des contraintes pour les communes ainsi que des interdictions et restrictions pour les propriétaires fonciers possédant des terrains dans les zones visées.

L'existence à elle seule d'un tel plan, élaboré par une instance administrative, ne suffit pas pour lui conférer un effet obligatoire. Aussi convient-il, au regard des contraintes juridiques qui y sont liées pour les communes et les propriétaires, de donner à ces plans un caractère contraignant en les déclarant obligatoires par règlement grand-ducal et en prévoyant leur publication dans les formes légales. A cet égard, le Conseil d'Etat se demande si l'instrument du plan directeur sectoriel prévu par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ne constituerait pas un instrument mieux approprié pour mettre en vigueur ces plans. En tout état de cause, il y aura lieu, sous peine d'opposition formelle, de déclarer les plans de gestion des risques d'inondation obligatoires par règlement grand-ducal à publier au Mémorial.

Au paragraphe 1er, il convient de préciser quelles sont les „administrations concernées“ visées et d'omettre à la deuxième phrase la virgule après les mots „Les plans comprennent“.

Le libellé du paragraphe 2 est à modifier comme suit, notamment pour en assurer la concordance avec la terminologie utilisée par ailleurs et pour tenir compte du fait que seul le terme „zone inondable“ est défini à l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat):

„(2) Le relevé cartographique renseigne les zones inondables et comporte une évaluation du risque des dommages que peuvent encourir les personnes, les biens ou l’environnement. La détermination des zones inondables par des crues à fréquences données se fait sur base d’un modèle de simulation hydrologique; elle tient également compte des zones touchées par des inondations antérieures dans la mesure où ces événements sont documentés.“

Si le Conseil d’Etat est suivi dans sa proposition de concevoir le plan national des risques d’inondation sous forme d’un plan directeur sectoriel, les dispositions du paragraphe 3 deviendront sans objet. En effet, selon l’article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée, le plan directeur sectoriel déclaré obligatoire modifie de plein droit les plans et projets d’aménagement communaux, pour autant que ces derniers sont incompatibles.

Au paragraphe 4 (3 selon le Conseil d’Etat), il y a lieu de mettre „les programmes de mesures“ au singulier par analogie au libellé du paragraphe 2 qui vise „le relevé cartographique“. Par ailleurs, le mot „notamment“ doit être supprimé dans la phrase introductive. Au deuxième alinéa, il suffit d’écrire: „Le programme de mesures tient compte des objectifs environnementaux visés à l’article 6 (4 selon le Conseil d’Etat)“, le reste de la phrase apparaissant comme redondant par rapport aux dispositions du paragraphe 2 de cet article.

Quant au paragraphe 5 (4 selon le Conseil d’Etat), les propositions ci-avant du Conseil d’Etat ne permettent pas de laisser à la discrétion du Gouvernement la faculté d’arrêter par voie de règlement grand-ducal les modalités d’élaboration des plans de gestion du moment que les dispositions de l’article 9 de la loi précitée du 21 mai 1999 s’appliquent. Par ailleurs, le caractère vague du renvoi à la législation communautaire prive ce renvoi de toute valeur normative; il convient par conséquent de supprimer le bout de phrase „de même que tous les aspects spécifiés par la législation communautaire en matière de prévention des risques d’inondation“. Enfin, en ce qui concerne les éléments relevant de la coordination internationale, le Conseil d’Etat renvoie à ses observations au sujet de l’article 5 et propose soit de supprimer le bout de phrase y relatif, soit de préciser la référence par la mention expresse de la Convention pour la protection du Rhin et de l’Accord International sur la Meuse.

Il convient enfin de regrouper les dispositions des paragraphes 6 et 7 et d’écrire:

„(5) La mise en œuvre du programme des mesures visé au paragraphe 1er, lettre b), est assurée par les communes concernées, conformément au plan directeur sectoriel des risques d’inondation.

Les frais afférents sont supportés par les communes sans préjudice des dispositions de l’article 55 (46 selon le Conseil d’Etat).“

Article 30 (28 selon le Conseil d’Etat)

Le libellé proposé donne lieu aux observations suivantes.

D’abord, le Conseil d’Etat recommande d’éviter la création d’une terminologie nouvelle qui en matière d’aménagement communal s’écarte des notions utilisées couramment dans la loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain. Plutôt que de parler dès lors de „nouvelles zones urbanisées ou destinées à être urbanisées“, il convient de parler, selon le cas, de zones de développement ou de zones à restructurer.

Ensuite, le Conseil d’Etat estime dans le même ordre d’idées que la notion „lacune dans le tissu construit existant“ mérite d’être précisée afin d’éviter des problèmes d’interprétation et partant des procès portés devant les juridictions.

Article 31 (29 selon le Conseil d’Etat)

Il est inadmissible qu’une instance consultative du genre de la cellule d’observation et d’annonce des crues soit rattachée à une administration. Le Conseil d’Etat insiste à ce que cette cellule soit placée sous la tutelle du ministre ayant la gestion de l’eau dans ses attributions.

Le Conseil d’Etat constate encore que les auteurs du projet entendent voir précisées entre autres les responsabilités de ladite cellule par la voie d’un règlement grand-ducal, sans toutefois donner des explications sur la nature de ces responsabilités. S’agit-il simplement de responsabilités (au sens de missions?) à assumer par la cellule dans le cadre de sa fonction de coordination interministérielle ou est-ce qu’il est visé d’instaurer un régime dérogatoire aux principes généraux du droit en matière de responsabilité de l’Etat? Dans cette dernière hypothèse, le Conseil d’Etat, à défaut d’arguments perti-

nents, ne saurait se déclarer d'accord, sous peine d'opposition formelle, avec une telle dérogation à préciser par règlement grand-ducal.

Sur un plan formel, il convient de regrouper sous un même paragraphe les dispositions des paragraphes 2 et 3.

Article 32 (30 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate que les articles 32 et 33 du projet gouvernemental qui forment la section 1 du chapitre 6 ne visent que l'eau destinée à la consommation humaine. Il y aurait avantage à reprendre dans le texte légal même l'information du commentaire de l'article sous examen selon laquelle l'eau utilisée dans les entreprises alimentaires pour la fabrication, la transformation, la conservation ou la commercialisation de produits ou de substances destinés à la consommation humaine est également visée. Par ailleurs, qu'en est-il de l'obligation des entreprises industrielles et artisanales ainsi que des exploitations agricoles d'être raccordées au réseau de distribution d'eau, à moins de disposer d'une infrastructure de prélèvement privée? Les communes n'ont-elles pas l'obligation de pourvoir à ces raccordements? Le texte de la loi en projet gagnerait en clarté s'il était complété dans le sens indiqué. L'intitulé de la section devra dès lors, le cas échéant, être adapté.

Au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Les conditions, y compris les modalités de contrôle de la conformité de l'eau aux normes de qualité précitées, sont déterminées par règlement grand-ducal.“

Le paragraphe 3 introduit une nouvelle terminologie qui s'écarte des notions employées par exemple à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat). Dans l'intérêt de l'harmonisation de cette terminologie, le Conseil d'Etat propose d'écrire „... sauf si elles sont destinées à des fins industrielles, (ou agricoles?) ou utilisées par une institution publique“.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à sa proposition formulée dans le cadre de ses observations relatives à l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne le paragraphe 4.

Article 33 (31 selon le Conseil d'Etat)

Quant au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat rappelle son observation faite à l'endroit de l'article précédent au sujet des obligations des communes d'assurer le raccordement des établissements industriels et artisanaux, des exploitations agricoles et des établissements publics aux réseaux d'alimentation en eau qui valent aussi dans l'hypothèse où l'eau utilisée ne sert pas à la consommation humaine.

Tout en se rendant compte que la responsabilité d'assurer le raccordement de toute maison d'habitation voire de tout établissement isolé peut être problématique, cette obligation doit pourtant être vue dans le cadre des prérogatives des communes en matière d'aménagement de leur territoire (cf. plan d'aménagement général) et de réglementation sur les bâtisses qui devraient pouvoir prévoir en la matière l'existence des garde-fous utiles contre des contraintes irréalistes à leur charge.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat réitère sa recommandation d'aligner la terminologie sur celle de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Il suggère, sous réserve des observations qui précèdent, de libeller comme suit le paragraphe 1er:

„(1) Les communes sont tenues d'assurer l'approvisionnement en eau des ménages, des entreprises industrielles et artisanales, des exploitations agricoles et des institutions publiques, à moins qu'au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi l'approvisionnement en eau ne soit assuré par une infrastructure privée.“

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi, la notion d'„approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine“ est à adapter.

Au paragraphe 2, le renvoi à la directive 98/83/CE doit être remplacé par un renvoi au texte de transposition de cette directive en droit national. L'agrément prévu dans la dernière phrase de ce paragraphe pour compte d'entreprises en vue d'être autorisées à effectuer des travaux d'entretien et de surveillance sur les infrastructures servant à l'alimentation en eau constitue une restriction à la liberté de commerce consacrée par l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution. Il faudra par ailleurs, sous peine d'opposition formelle, en prévoir les conditions d'agrément dans la loi même.

La disposition du paragraphe 4 a sa place parmi les dispositions fiscales prévues à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat) au profit des communes que le Conseil d'Etat a proposé de transférer dans la loi précitée du 19 juillet 2004 (cf. article 63 (50 selon le Conseil d'Etat)).

Au paragraphe 5, deuxième phrase, il convient d'écrire:

„Ces données sont communiquées annuellement à l'Administration de la gestion de l'eau.“

En outre, le terme „client-consommateur“ est nouveau par rapport à la terminologie des articles précédents. Le Conseil d'Etat propose de le supprimer et de parler uniquement des „quantités fournies“ ou „quantités vendues“.

Le libellé du paragraphe 7 soulève la question des moyens dont dispose l'Administration pour rendre contraignantes les informations qu'elle est censée recevoir de la part des fournisseurs d'eau ainsi que les mesures qu'elle est en droit d'imposer pour rétablir ou améliorer la qualité et le débit des eaux destinées à la consommation. Ne faudrait-il pas assortir de sanctions l'omission pour les fournisseurs de s'exécuter? Comme les fournisseurs relèvent pour la plupart du secteur public, il conviendrait du moins de prévoir la possibilité pour l'Administration de la gestion de l'eau d'y pourvoir, en cas d'inexécution, à leur place et à leurs frais. Il est encore de mise de préciser au dernier tiret de ce paragraphe que les mesures à prescrire ne pourront l'être que dans les limites prévues à cet effet par la loi.

Article 34

Comme ayant trait aux compétences des autorités communales, les dispositions de cet article ont leur place dans la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de reprendre le texte en question parmi les dispositions modificatives de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat) en vue de les insérer dans la loi précitée.

Le Conseil d'Etat rappelle encore son observation concernant le remplacement du renvoi à l'article 59 par la mention du délai prévu dans l'article sous examen.

Quant au paragraphe 2, le principe de l'autonomie communale s'oppose à l'obligation de faire dépendre les initiatives réglementaires des communes de l'existence préalable de l'avis d'une instance administrative de l'Etat. Faute d'émettre cet avis, les services de l'Etat pourraient de la façon tenir en échec l'action communale ou inciter les autorités communales à recourir indûment à la procédure d'urgence pour contourner l'obligation de cette consultation préalable. Comme de toute façon les règlements à émettre requerront l'approbation du ministre de l'Intérieur, d'éventuels écueils graves à la politique nationale en matière de gestion des eaux ou au cadre légal tracé pourront ainsi être évités. Par référence à l'article 107 de la Constitution, le Conseil d'Etat devrait en tout état de cause s'opposer formellement au maintien du paragraphe 2.

La subdivision en paragraphes de l'article serait dès lors également à omettre.

Article 35 (32 selon le Conseil d'Etat)

En se référant à l'article 12 (11 selon le Conseil d'Etat) qui est intitulé „Zones protégées“, le Conseil d'Etat réitère ses craintes quant à l'opacité terminologique due au souci des auteurs de vouloir outre mesure nuancer les règles juridiques devant former le futur cadre légal de la gestion de l'eau.

Comme les deux articles, l'article 12 susvisé et l'article sous examen, prennent tous les deux soin de protéger les eaux destinées à la consommation humaine, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions dans un seul et même article. Cette approche n'empêchera ni une prise en compte appropriée des zones et masses d'eau visées sous b) et c) du paragraphe 1er de l'article 12 ni une subdivision des zones visées sous a) dudit paragraphe conformément aux critères repris au paragraphe 1er de l'article sous examen.

Il est admis que, hormis les installations privées de captage d'eau, le prélèvement est maintenu comme mission des pouvoirs publics. Les modalités à retenir en vue d'une éventuelle expropriation du terrain formant la zone de protection immédiate destinée à accueillir l'installation de prélèvement auront dès lors avantage à être libellées comme suit:

„(3) La zone protégée comprend obligatoirement une zone de protection immédiate qui est destinée à abriter les installations de prélèvement de l'eau et qui est reconnue d'utilité publique. L'expropriation au profit de l'Etat, de la commune ou du syndicat de communes qui exploite ces installations est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.“

De l'avis du Conseil d'Etat, il peut être renoncé aux dispositions des paragraphes 4, 5 et 6 aux conditions suivantes: En ce qui concerne le paragraphe 4, il peut être utilement renvoyé à la lettre h) de l'article 55 (46 selon le Conseil d'Etat) où il devrait être précisé que les dossiers concernés par les

demandes d'aides étatiques prévues ne sont éligibles qu'à condition que le point de prélèvement soit autorisé par le ministre. Quant aux paragraphes 5 et 6 ayant trait à la consultation du public et des autorités locales qui est censée prendre place dans le cadre de l'instruction des demandes de création desdits points de prélèvement, le Conseil d'Etat estime que les modalités prévues sont bien plus précises que les dispositions de l'article 48 (40 selon le Conseil d'Etat) réglant l'information et la consultation du public suivant les exigences de l'article 14 de la directive 2000/60/CE. Il proposera en conséquence à l'endroit de l'article 48 un nouveau libellé tenant compte du contenu des paragraphes 5 et 6 de l'article sous examen qui pourront dès lors être supprimés.

Au paragraphe 10 (7 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de remplacer la référence à l'article 59 par la mention du délai afférent, tout en notant que les exigences y prévues devraient valoir aussi pour les sources privées.

Le paragraphe 11 (8 selon le Conseil d'Etat) est à libeller comme suit:

„(11) L'exploitant d'un point de prélèvement établit un programme de mesures concernant la zone de protection qui s'étend autour de ce point et qui a pour objet de protéger l'eau à prélever.

Ce programme, qui doit être établi conformément aux dispositions du règlement grand-ducal pris en exécution du paragraphe 7 (4 selon le Conseil d'Etat), est soumis à l'approbation de l'Administration de la gestion de l'eau.

Faute par l'exploitant d'établir ce programme, de le modifier à la demande de l'administration susnommée ou de ne pas prendre les mesures y identifiées, les aides étatiques auxquelles il peut prétendre en vertu de l'article 55 (46 selon le Conseil d'Etat) lui sont refusées.“

Article 36 (33 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Articles 37 et 39 (34 selon le Conseil d'Etat)

L'article 37 rend responsables les communes de l'élimination des eaux résiduelles et de la gestion de l'eau de pluie dans les fonds bâtis, tandis que cette responsabilité incombe aux propriétaires de fonds ou de maisons isolés, à moins que ceux-ci ne conviennent avec les autorités locales territorialement compétentes de la reprise de cette responsabilité. Il en résulte un enchevêtrement inextricable de règles et de dérogations, préjudiciable à la sécurité juridique des instances communales et des particuliers auxquels s'adressent les dispositions en projet.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de reprendre sur le métier le contenu des articles 37 et 39 en vue de forger un régime juridique cohérent, peu importe que les règles s'appliquent à des ensembles de fonds bâtis ou à des immeubles isolés. La responsabilité du raccordement aux canalisations et de l'élimination, voire de l'épuration des eaux usées ou pluviales reviendrait sans exception aux communes, mais celles-ci seraient en droit de concevoir ces tâches selon des conditions permettant, d'une part, de respecter les exigences communautaires dont le projet de loi se veut la traduction et, d'autre part, de prendre en compte de façon appropriée des situations particulières qui pourront se présenter notamment, mais pas seulement, en relation avec des immeubles isolés. Cette concentration des responsabilités entre les mains des communes aura par ailleurs l'avantage d'assurer une maîtrise adéquate des solutions techniques à appliquer.

Enfin, le principe inscrit au paragraphe 2 de l'article 37 et au paragraphe 5 de l'article 39, selon lequel les bénéficiaires des raccordements supportent les frais d'installation, d'entretien et de fonctionnement de ces infrastructures, devrait suffire pour éviter aux communes toute charge financière nouvelle. Dans l'optique retenue à l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose encore de faire abstraction de ces deux paragraphes aux articles sous examen au profit d'un renvoi à prévoir à l'article 24 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qu'il est proposé de compléter en exécution de la proposition afférente que le Conseil d'Etat fera ci-après à l'endroit de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat).

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat fait encore remarquer qu'il y a lieu d'aligner la terminologie appliquée sur celle de la loi précitée du 19 juillet 2004. Si l'élimination des eaux résiduelles doit se faire selon les règles de l'art en tenant compte des meilleures techniques disponibles, ne conviendra-t-il pas en outre de prévoir un garde-fou contre l'éventualité de frais excessifs dans l'hypothèse où cette logique serait poussée à l'extrême et de préciser que ces „meilleures tech-

niques disponibles“ ne s’appliquent pourtant que si cette application peut se faire à un coût raisonnable? L’obligation d’un agrément ministériel (s’ajoutant à moult autres autorisations et démarches administratives) est-elle vraiment incontournable afin de permettre aux entreprises spécialisées d’assurer la mise en place et l’entretien des infrastructures d’évacuation des eaux? La même question se pose d’ailleurs aussi pour l’intervention d’organismes agréés pour certifier la conformité des installations mises en place. Ne suffirait-il pas ici d’un rôle consultatif actif de la part de l’Administration de la gestion de l’eau en faveur des communes confrontées à un projet de remise à neuf ou d’extension de leurs installations?

L’ensemble des règles envisagées pêche par un excès de formalisme bureaucratique défavorable à une gestion flexible et aisée des obligations à assumer par le pouvoir local. C’est pourquoi le Conseil d’Etat recommande vivement de revoir les dispositions dans le sens d’un allègement du fardeau procédural dont les auteurs du projet de loi entendent charger les communes.

Alors que les agréments prévus constituent des restrictions à la liberté de commerce, il faudra en tous cas, sous peine d’opposition formelle, en prévoir les conditions dans la loi formelle.

Quant au paragraphe 5 de l’article sous examen, le Conseil d’Etat renvoie à ses observations au sujet du paragraphe 7 de l’article 33 (31 selon le Conseil d’Etat). En outre, il y a lieu de supprimer au deuxième tiret l’adjectif „conforme“ après le terme „avis“, parce qu’il prête à confusion quant à la portée des compétences en présence.

Article 38

Conformément à son observation relative à l’article 34, le Conseil d’Etat estime que les dispositions de l’article 38 ont leur place dans la loi précitée du 19 juillet 2004.

Tout en prévoyant dès lors l’insertion appropriée des dispositions en question dans le cadre de l’article 63 (50 selon le Conseil d’Etat), il y a lieu de remplacer la référence à l’article 59 par le délai effectivement prévu.

Le Conseil d’Etat s’oppose par ailleurs formellement au paragraphe 2 pour les raisons évoquées au sujet du paragraphe 2 de l’article 34.

Article 39

Le Conseil d’Etat renvoie à ses observations formulées à l’endroit de l’article 37 (34 selon le Conseil d’Etat).

Article 40

Par analogie à son observation au sujet des articles 34 et 38, le Conseil d’Etat estime qu’il convient de reprendre le contenu de l’article 40 à l’article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui a également trait aux conditions qui doivent être respectées par le bourgmestre en vue de la délivrance d’une autorisation de construire. Cette solution aurait en plus l’avantage de rendre applicables à la disposition sous examen les autres conditions prévues par ledit article 37 de la loi de 2004 en relation avec les autorisations de construire.

Le Conseil d’Etat renvoie à la proposition de texte qu’il fera en la matière à l’endroit de l’article 63 (50 selon le Conseil d’Etat).

Article 41 (35 selon le Conseil d’Etat)

Tout en rappelant sa préférence pour un alignement strict de la terminologie du projet de loi sur celle de la directive 2000/60/CE, le Conseil d’Etat estime qu’il est superfétatoire de renvoyer aux modalités d’adaptation ou de révision du plan communal d’aménagement général, du moment qu’il est retenu que le plan communal du cycle de l’eau en fait partie intégrante et en suit dès lors de plein droit le sort. En effet, le fait d’intégrer le plan du cycle de l’eau de la commune dans son plan d’aménagement général en constitue une révision à laquelle sont applicables les conditions de l’article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Aussi échet-il de modifier comme suit les intitulés de la section 3 et de l’article sous examen ainsi que le libellé des paragraphes 1er et 2 qui sont à reprendre sous un paragraphe unique:

„Section 3 – Plans communaux et plans directeurs des services liés à l’utilisation de l’eau

Art. 35. *Elaboration et contenu des plans communaux des services liés à l’utilisation de l’eau*

(1) Chaque commune établit un plan des services liés à l’utilisation de l’eau qui fait partie intégrante de son plan d’aménagement général.“

Les paragraphes 3 et 4 (2 et 3 selon le Conseil d’Etat) ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d’Etat donne encore à considérer que dans l’intérêt d’une lecture aisée de la législation applicable, il serait utile de compléter l’article 9 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain par la mention de ce plan parmi les composantes obligatoires du plan d’aménagement général des communes (cf. proposition de texte afférente prévue à l’article 63 (50 selon le Conseil d’Etat)).

Enfin, compte tenu des délais de procédure à escompter en vue de la révision d’un tel plan d’aménagement général, n’y aurait-il pas lieu de prévoir dans l’article sous examen des délais suffisamment réalistes pour permettre aux communes de procéder à la révision de ces plans en vue d’y intégrer le plan communal du cycle de l’eau (cf. article 59 du texte gouvernemental)?

Article 42 (36 selon le Conseil d’Etat)

D’emblée, le Conseil d’Etat estime que le terme „plans directeurs“ est fait pour induire en erreur, parce qu’il risque d’être confondu avec la notion de même consonance employée dans le cadre de la législation sur l’aménagement du territoire. Il rappelle en outre sa réticence quant au recours à la notion de „cycle urbain de l’eau“ qu’il a recommandé de remplacer par les termes „services liés à l’utilisation de l’eau“ repris de la directive.

Il semble être prévu de n’établir qu’un seul plan directeur du cycle urbain de l’eau pour l’ensemble du pays; l’utilisation au pluriel de la notion „plans directeurs“ n’est dès lors pas appropriée.

Dans les conditions données, le Conseil d’Etat suggère de parler du „plan national des services liés à l’utilisation de l’eau“.

Le Conseil d’Etat se demande encore quel est l’ordre chronologique de la consultation du comité de la gestion de l’eau, du public et des communes concernées. L’agencement du texte devrait en tout état de cause refléter l’ordre selon lequel les avis en question sont demandés.

A l’instar de son observation concernant les paragraphes 5 et 6 de l’article 35 (32 selon le Conseil d’Etat), il propose d’appliquer à la procédure consultative les modalités prévues à l’article 48 (40 selon le Conseil d’Etat).

Article 43 (37 selon le Conseil d’Etat)

Suite à sa proposition de transférer le paragraphe 4 de l’article 12 (11 selon le Conseil d’Etat) à l’article sous examen, le Conseil d’Etat propose de compléter l’énumération des caractéristiques du district hydrographique par l’ajout d’une version abrégée du registre des zones protégées prévu à l’article 11 (10 selon le Conseil d’Etat).

Par ailleurs, il y a lieu d’harmoniser les procédures relatives à la consultation du public que le Conseil d’Etat propose de traiter ensemble à l’article 48 (40 selon le Conseil d’Etat).

Au paragraphe 4, il convient d’écrire par référence aux observations concernant l’article 5 „... le Rhin et la Meuse conformément aux règles prévues à cet effet respectivement dans la Convention pour la protection du Rhin et l’Accord international sur la Meuse“.

Au paragraphe 5, l’autorité investie de la prérogative d’initier les plans de gestion complémentaires pour certaines parties du volet luxembourgeois des districts hydrographiques visés doit être précisée.

Au paragraphe 6, il échet d’employer la forme de l’indicatif présent et de remplacer le renvoi à l’article 59 par les délais effectifs à respecter.

Article 44

Au regard de la proposition de texte du Conseil d’Etat concernant l’article 48 (40 selon le Conseil d’Etat), cet article est à supprimer.

Article 45

Le comité interministériel qu'il est proposé d'instituer relève, en vertu de l'article 76 de la Constitution, de la compétence du Grand-Duc d'organiser son gouvernement.

Le Conseil d'Etat demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, de supprimer cet article.

Article 46 (38 selon le Conseil d'Etat)

Sauf pour les observations du Conseil d'Etat formulées dans le cadre des considérations générales au sujet de la pléthore d'organismes consultatifs prévus par la loi en projet, cet article ne donne pas lieu à critique pour ce qui est du texte gouvernemental proposé.

Le Conseil d'Etat fait cependant remarquer que, dans la mesure où il serait prévu d'indemniser les membres de l'observatoire, le principe de cette rémunération devrait être prévu dans la loi même en vertu de l'article 99 de la Constitution comme représentant une dépense s'étendant sur plus d'un exercice budgétaire.

Article 47 (39 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne saurait se déclarer d'accord avec le flou qui entoure la composition et la structure des partenariats visés, surtout que ces partenariats sont éligibles pour l'obtention d'aides financières étatiques qu'il est prévu d'accorder sur base conventionnelle. Il pourrait néanmoins accepter le principe de l'institution de ces partenariats, à condition que les entités à constituer disposent de la personnalité juridique.

Dans la logique adoptée par les auteurs du projet, la définition du terme „partenariat de rivière“ a sa place à l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat). Puisque les auteurs ont par ailleurs retenu de remplacer le terme „rivière“ couramment employé dans la directive par „cours d'eau“, il faudra en toute conséquence parler de „partenariats de cours d'eau“. En plus, le terme „cycle de l'eau“ n'y est pas défini.

Aux termes du commentaire des articles, les auteurs se sont inspirés de la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer de l'agencement du chapitre III de la loi du 3 août 2005 et plus particulièrement celui des articles 7 à 9 en vue de la rédaction de l'article sous examen.

Comme étant contraire aux dispositions des articles 36, voire 32 de la Constitution, le paragraphe 3 qui confère au ministre un pouvoir réglementaire doit, sous peine de refus de la dispense du second vote constitutionnel, être modifié.

Sous réserve des observations relatives à la définition de la notion de partenariat de cours d'eau, l'article sous examen pourra dès lors revêtir la forme suivante:

„Art. 39. Partenariats de cours d'eau

Le ministre est autorisé à passer avec les partenariats de cours d'eau des conventions. Ces conventions peuvent porter sur des missions d'information, de sensibilisation, de formation et de concertation ou sur des missions techniques ou de travaux concertés avec l'Administration de la gestion de l'eau.

Les missions retenues dans les conventions bénéficient d'un cofinancement de l'Etat.

Le taux de cofinancement est fixé comme suit:

- 100 pour cent pour les missions techniques et de travaux concertés avec l'Administration de la gestion de l'eau;
- ... pour cent pour les autres missions.

Les partenariats de cours d'eau qui ont conclu une convention avec l'Etat établissent un rapport d'activité annuel pour les exercices pendant lesquels la convention produit ses effets.“

Le Conseil d'Etat propose soit de faire abstraction de l'accord du ministre de l'Agriculture, alors que la même exigence est susceptible de se poser pour l'impact que les missions attribuées aux partenariats de cours d'eau pourront avoir sur d'autres ressorts ministériels, soit de traiter tous les ressorts concernés sur un pied d'égalité.

Article 48 (40 selon le Conseil d'Etat)

Conformément aux observations formulées à l'endroit des articles 19, 29, 35, 42 et 43 (18, 27, 32, 36 et 37 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose d'harmoniser les procédures de consultation des communes et du public prévues à différents égards par la loi en projet.

La proposition de texte qu'il fait suivre pour l'article sous examen s'inspire des modalités procédurales des articles 12 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004. Elle permet de remplacer les procédures particulières prévues aux articles susmentionnés par un renvoi à cet article. Elle tient en outre compte des exigences particulières prévues à l'article 14 de la directive 2000/60/CE relatives à la consultation du public dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion de districts hydrographiques.

„Art. 40. Information et consultation du public et des communes

(1) Les projets de programmes de mesures à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs environnementaux prévus au chapitre 2, de plans de gestion des risques d'inondation, de zones protégées au sens de l'article 12 (des articles 11 et 32)¹⁷, du plan national des services liés à l'utilisation de l'eau et de plans de gestion de district hydrographique sont transmis par l'intermédiaire du commissaire de district aux communes territorialement concernées.

(2) Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. A partir du jour de cette publication les projets en question sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

Le projet est encore publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg.

Les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collègue des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion dans le délai de trente jours précité.

(3) Le collègue des bourgmestre et échevins soumet le résultat de ces observations avec toutes les pièces et, s'il y a lieu, avec les propositions de modification répondant aux observations présentées au conseil communal qui se prononce à son tour dans les trois mois à compter de la date du dépôt du projet.

(4) En vue de l'adoption définitive des programmes, plans et zones protégées visés au paragraphe 1er, le ministre tient dûment compte du résultat de la consultation des communes et du public.

(5) Sans préjudice des conditions et modalités de consultation prévues aux paragraphes 2 à 4, les dispositions suivantes s'appliquent aux plans de gestion de district hydrographique:

- a) un premier dépôt du projet de plan à la maison communale, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan, comporte un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation;
- b) un deuxième dépôt intervenant deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan comporte une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau;
- c) le projet de plan de gestion de district hydrographique est déposé un an au moins avant le début de la période de référence du plan;
- d) sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet sont mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande;
- e) le délai de consultation du projet à la maison communale est de six mois.

(6) La procédure de consultation prévue ci-avant en vue de l'adoption des programmes, plans et zones protégées est également applicable aux modifications et mises à jour des documents en question.“

¹⁷ L'observation du Conseil d'Etat au sujet de l'article 35 pose la question de l'utilité de regrouper les dispositions des articles 12 et 35 (11 et 32 selon le Conseil d'Etat) sous un seul et même article.

Article 49

En ce qui concerne la recherche et la constatation des infractions, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'énumérer spécialement les fonctionnaires de la Police grand-ducale, car en vertu des articles 9-2, 10 et 13 du Code d'instruction criminelle, ceux-ci ont de toute façon une compétence générale pour constater les infractions.

En ce qui concerne les autres agents que le texte sous examen entend charger de la recherche des infractions, le Conseil d'Etat réitère la mise en garde suivante déjà émise dans son avis du 29 octobre 1996 au sujet du projet de loi sur les télécommunications à l'endroit de l'article 63 de ce projet et rap- pelée de nombreuses fois par la suite¹⁸:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constata- tion d'infractions dans certaines matières: il faut également savoir selon quelles formes les infractions doivent être recherchées et les preuves rassemblées.“ (cf. *doc. parl. No 4134*⁷, p. 37; *sess. ord. 1996-1997*).

La commission du travail et de l'emploi de la Chambre des députés s'était d'ailleurs ralliée à cet avis, formulé encore par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détache- ment de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (cf. *doc. parl. No 4694*¹²; *sess. ord. 2002-2003*).

Si le législateur maintenait le texte proposé par le Gouvernement, le Conseil d'Etat se verrait obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel en vertu de l'article 97 de la Constitution, parce que les carrières des agents visés, autres que les fonctionnaires de la police, ne sont pas précisées.

Dans l'éventualité où, malgré les développements qui précèdent, le législateur entendrait suivre les auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat devrait insister à ce que le personnel visé justifie au moins des qualifications professionnelles requises pour être à la hauteur des tâches d'officier de police judi- ciaire lui confiées et bénéficie à ces fins d'une formation appropriée permettant d'éviter les écueils que le Conseil d'Etat a dû critiquer itérativement dans le passé.

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat propose de renoncer aux dispositions prévues à l'article 49 du projet gouvernemental. Il propose encore de transférer celles de l'article 61 sous le chapitre 9 où elles seront insérées après les articles 50 et 51. Ces deux articles sont à reprendre sous un même article qui, au vu des observations qui précèdent, prendra le numéro 41. L'article reprenant les dispositions de l'article 61 sera numéroté article 42 et le chapitre 9 sera intitulé „**Chapitre 9 – Recherche des infractions et sanctions pénales**“.

Articles 50 et 51 (41 selon le Conseil d'Etat)

Comme les articles sous examen ont tous les deux trait aux conditions de la recherche des infractions prévues par la loi en projet, le Conseil d'Etat propose d'en regrouper les dispositions sous un seul et même article.

Dans son avis du 16 mars 2004 au sujet du projet qui est devenu la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence¹⁹, le Conseil d'Etat s'était longuement penché sur la question du cadre légal à respecter par les agents chargés d'enquêter dans les entreprises tombant sous le champ d'application de ladite législation. La question a encore été abordée dans des termes similaires dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du Travail et des Mines²⁰.

Le domicile ainsi que les bureaux d'une entreprise que la jurisprudence de la Cour des Droits de l'Homme assimile au domicile, sont protégés tant par l'article 15 de la Constitution que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme. Même si l'inviolabilité du domicile ne consti-

18 Cf. p. ex. Avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2003 relatif au projet de loi concernant la production et la commercialisation des matériels forestiers de reproduction (*doc. parl. No 5044*³; *sess. ord. 2003-2004*) et avis du 22 février 2005 relatif au projet de loi portant réglementation du commerce des semences et plants et concernant la mise en culture de semences et plants génétiquement modifiés (*doc. parl. No 5380*³; *sess. ord. 2004-2005*).

19 Cf. *doc. parl. No 5229*⁵, *sess. ord. 2003-2004*.

20 Cf. *doc. parl. No 5239*⁵, *sess. ord. 2004-2005*.

tue pas un droit absolu, la prédite convention et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg cadrent pourtant très étroitement les cas où des visites domiciliaires ou perquisitions peuvent être autorisées.

Aussi le Conseil d'Etat s'était-il montré préoccupé dans les deux avis précités de la conformité de la législation luxembourgeoise avec les règles énoncées par la Constitution ainsi que par la Convention de Rome, tout en admettant qu'il faut clairement différencier selon que les locaux à visiter sont destinés à l'habitation (ou y assimilés par la Cour de Strasbourg) ou s'il s'agit d'autres locaux ou terrains, installations, aménagements ou moyens de transports.

Voilà pourquoi il échet de retenir que les visites et perquisitions du domicile relèvent des principes du Code d'instruction criminelle, et qu'une visite domiciliaire n'est dès lors possible que sur base d'un mandat judiciaire. Il est évident que dans cette optique sont assimilés au domicile le siège social, l'agence ou encore les bureaux et autres locaux professionnels des sociétés et établissements publics.

Pour les autres locaux, les terrains, installations et aménagements susceptibles de faire l'objet d'une investigation sur base de la loi en projet, le Conseil d'Etat peut accepter une solution s'inspirant des errements retenus pour la procédure de contrôle proposés dans son avis du 3 mai 2005 précité.

L'article 41, qui selon l'approche du Conseil d'Etat remplacera les dispositions des articles 50 et 51 du projet gouvernemental, pourra dès lors revêtir la forme suivante:

„Art. 41.– Modalités de contrôle

(1) Sans préjudice des articles 31 à 39 du Code d'instruction criminelle, les fonctionnaires de la police ont libre accès aux installations, locaux, terrains et aménagements, s'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris en son exécution s'impose. Les actions de contrôle entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.

(2) Dans les mêmes conditions, les fonctionnaires enquêteurs sont autorisés à

- a. procéder ou faire procéder à des essais d'appareils ou de dispositifs provoquant ou susceptibles de provoquer des pollutions ou destinés à les combattre,
- b. demander communication de tous livres, registres et fichiers relatifs à une installation ou activité au sens de la présente loi, en vue d'en vérifier la conformité, de les copier ou d'en établir des extraits,
- c. prélever, ou faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons de produits, matières ou substances fabriqués, utilisés, manipulés, stockés, déposés ou extraits, étant ou susceptibles d'être à l'origine d'une pollution. Les échantillons sont pris contre délivrance d'un accusé de réception.

Une partie de l'échantillon, cachetée ou scellée, est remise à l'exploitant, au propriétaire ou détenteur quelconque, à moins que ceux-ci n'y renoncent expressément ou que des raisons techniques ne s'y opposent,

- d. saisir et, au besoin, mettre sous séquestre les engins, appareils, dispositifs, produits, matériaux, matières ou substances qui sont de nature à provoquer des pollutions ou qui sont mis en œuvre dans le contexte de travaux effectués en infraction à la présente loi, ainsi que les documents les concernant.

(3) Les fonctionnaires visés signalent leur présence à l'exploitant ou au détenteur de l'installation, des locaux, des terrains ou des aménagements ou, le cas échéant, à son remplaçant. Ces derniers peuvent les accompagner lors de la visite.

Ils dressent un procès-verbal relatif aux vérifications et contrôles opérés. Une copie de ce procès-verbal est remise à l'exploitant ou détenteur des infrastructures contrôlées.

(4) Les exploitants responsables d'un établissement, d'une installation, d'appareils ou de dispositifs ainsi que leurs préposés, les propriétaires ou détenteurs de matières, substances ou produits ainsi que toute personne responsable de travaux ou d'une activité généralement quelconque, susceptibles de tomber sous les prévisions de la présente loi ou de ses règlements d'exécution, sont tenues, à la réquisition des organes chargés du contrôle, de ne pas entraver les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi.

(5) En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures et examens sont mis à charge des prévenus et, le cas échéant, imputés sur l'amende prononcée. Dans tous les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat."

Article 52 (43 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 52 à 58 qui forment le chapitre 10 de la loi en projet ont trait au Fonds pour la gestion de l'eau. Ce fonds a été créé par l'article 41 de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000. Les articles en question reprennent *grosso modo* le cadre légal fixé dès 1999.

A l'article sous examen, le mot „fonds“ placé entre guillemets est à faire suivre par une virgule.

Article 53 (44 selon le Conseil d'Etat)

L'objet du fonds budgétaire sous examen n'est pas la réalisation des objectifs mentionnés à l'alinéa 1 de cet article. Cette réalisation reste le propre du pouvoir exécutif et en particulier du ministre du ressort et de l'Administration de la gestion de l'eau, placée sous son autorité. Le Fonds a seulement pour but, comme l'indiquent les dispositions de l'alinéa 2, „(de prendre) à charge (...) les dépenses occasionnées par la réalisation des études et l'exécution des travaux visés par la présente loi“, dans les limites arrêtées à l'article 55 (46 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer l'alinéa 1 et de reprendre l'énumération des objets visés à la lettre a) dudit article 55.

A l'alinéa 2 qui devient l'alinéa 1, il y a encore lieu de changer la numérotation de l'article auquel il est renvoyé.

Article 54 (45 selon le Conseil d'Etat)

En vue d'assurer la concordance rédactionnelle du libellé sous examen avec celui de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de parler de „taxes de prélèvement d'eau et de rejet d'eau“ au lieu de „taxes et redevances liées à l'utilisation de l'eau et aux quantités et charges polluantes émises conformément aux dispositions de l'article 8“.

Article 55 (46 selon le Conseil d'Etat)

Par rapport aux dispositions prévues par ailleurs par le projet de loi, différents objets à financer ne semblent plus être éligibles pour une subvention accordée au titre de l'article sous examen, contrairement à la pratique administrative en vigueur pour le moment. A moins d'une interprétation très généreuse du texte figurant sous la lettre m), tel est notamment le cas pour les terrains appelés à accueillir les infrastructures techniques destinées à la gestion de l'eau, les infrastructures d'eau potable, les équipements mobiles, le raccordement de maisons isolées et des zones industrielles aux réseaux de distribution de l'eau et aux canalisations. Le Conseil d'Etat laisse au législateur l'appréciation de l'opportunité de combler d'éventuelles lacunes en la matière.

Par ailleurs, la terminologie utilisée mériterait d'être revue en vue d'en assurer une meilleure concordance avec les notions définies et utilisées ailleurs dans le texte.

Il en est de même de la numérotation des articles auxquels il est renvoyé.

Enfin, suite à la suppression proposée de l'alinéa 1 de l'article 53 (44 selon le Conseil d'Etat), il convient de modifier comme suit la lettre a):

- „a) la prise en charge jusqu'à 100% des dépenses relatives aux projets reconnus d'intérêt national par le Gouvernement en conseil et ayant pour objet
 - la sauvegarde de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines,
 - l'évacuation, le transport et le traitement des eaux résiduaires et la gestion des eaux pluviales,
 - la protection et la renaturation des cours d'eau,
 - la réduction des risques d'inondation,
 - l'utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles.“

La référence à l'article 53 prévue sous c) est à remplacer par celle à la lettre a) du présent article.

Point n'est par ailleurs besoin de rappeler que si le seuil prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est dépassé pour le coût d'un projet déterminé, l'intervention financière de l'Etat devra faire l'objet, en vertu de l'article 99 de la Constitution, d'une loi d'approbation spéciale.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat estime qu'il appartient au législateur de déterminer le périmètre définitif des interventions financières du Fonds. Est-il par exemple voulu qu'un projet de renaturation d'un cours d'eau à charge d'un particulier ne soit pas éligible pour une aide financière de l'Etat? Par ailleurs, il est rappelé que les établissements d'utilité publique ont été supprimés dans la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif sous l'effet de la modification intervenue par la loi du 4 mars 1994. Compte tenu de l'existence de nombreux syndicats intercommunaux actifs dans la gestion de l'eau, il serait encore avantageux de tenir compte de cette réalité au paragraphe 2 en écrivant:

„(2) Les communes, les syndicats de communes et les établissements publics peuvent bénéficier des prises en charge prévues aux lettres d) à m) du paragraphe 1er. Les particuliers peuvent bénéficier des prises en charge prévues aux lettres k) à l) dudit paragraphe.“

En ce qui concerne le paragraphe 3, la question de faire de l'obligation de conformité d'un projet à d'autres législations un critère de son éligibilité pour une aide étatique allouée en vertu des dispositions sous examen ne se limite pas aux prescriptions édictées dans le cadre de la politique agricole commune, mais se pose de façon générale. C'est ainsi qu'il semble évident que les projets pour lesquels des demandes de subvention sont introduites ne doivent pas seulement être conformes aux exigences légales en matière d'agriculture, mais doivent encore respecter le droit applicable par exemple en matière de santé, d'environnement, d'aménagement du territoire, de réglementation communale. Le Conseil d'Etat propose de supprimer dans ces conditions le paragraphe 3.

Article 56 (47 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend de façon quasi textuelle les dispositions des paragraphes 5, 7, 8 et 9 de l'article 41 de la loi budgétaire du 24 décembre 1999. Il comporte un paragraphe nouveau prévoyant des délais-limites pour la mise en œuvre des projets, travaux et études ayant bénéficié d'une aide étatique qui, en cas de non-respect, entraîne de plein droit la caducité de l'octroi de cette aide.

Au paragraphe 1er, il convient de modifier le numéro de l'article auquel il est renvoyé.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire:

„(2) ... à l'approbation préalable des projets par le ministre, l'avis du comité de gestion du Fonds pour la gestion de l'eau demandé.“

Article 57 (48 selon le Conseil d'Etat)

Cet article qui constitue une copie quasiment conforme des paragraphes 11 et 12 de l'article 41 de la loi budgétaire du 24 décembre 1999 précitée ne donne pas lieu à observation, sauf pour ce qui est des critères de composition du comité de gestion.

Plutôt que de prévoir parmi les membres trois délégués désignés par le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions et de consacrer ainsi la répartition actuelle des compétences gouvernementales, ne serait-il pas plus opportun, en vue de préserver toutes les situations futures possibles, de faire désigner ces trois délégués, le premier par le ministre et le deuxième et le troisième par les membres du Gouvernement ayant respectivement l'Intérieur et l'Aménagement du territoire dans leurs attributions?

Article 58

Cet article reprend les dispositions du paragraphe 13 de l'article 41 de la loi budgétaire du 24 décembre 1999 précitée.

Le Conseil d'Etat se demande si l'utilité de l'institution d'un tel comité d'accompagnement permanent des projets d'envergure est encore donnée dans le contexte légal en projet et si les missions en question ne pourraient pas être assurées par le comité de gestion du Fonds, dont la composition serait éventuellement à adapter en conséquence.

Rien n'empêche d'ailleurs ce comité de gestion d'entendre les maîtres d'ouvrage de projets qui sont susceptibles de bénéficier d'une aide financière étatique ou qui en bénéficient avant de formuler une prise de position sur la question à l'adresse du ministre.

Article 59

Conformément aux observations formulées ci-avant et à celles qu'il fera à l'endroit de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article.

Article 60

Le Conseil d'Etat se rallie à l'optique des auteurs du projet selon laquelle le ministre compétent peut prendre des mesures urgentes dans les circonstances prévues par cet article et les juridictions administratives sont compétentes comme juge du fond pour apprécier les mesures prises par le ministre.

Il ne voit par contre pas l'intérêt de faire confirmer les mesures ministérielles par un autre membre du Gouvernement dans un délai déterminé avant que la ou les instances ou personnes visées par la mesure puissent saisir le tribunal administratif. Comme les intérêts de ceux qui sont concernés lui semblent suffisamment protégés par le recours en réformation ouvert, il insiste dès lors, dans l'intérêt d'un allègement des procédures administratives, sur la suppression de l'alinéa 2, le libellé de l'alinéa 3 devant être adapté en conséquence.

Il estime cependant qu'il échet de limiter l'effet des mesures visées par l'article sous examen à un mois au terme duquel la mesure d'urgence deviendra caduque. Ce délai devrait par ailleurs suffire pour prendre une nouvelle décision sur base de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat) et selon les conditions qui y sont prévues.

En tout état de cause, le renvoi à un „ministre compétent“ pour valider les mesures urgentes risque de créer, en l'absence d'autres précisions sur les compétences concernées, plus de problèmes qu'il ne permettra d'en résoudre. Par conséquent, le Conseil d'Etat recommande, sous peine d'opposition formelle, de revoir le texte dans le sens proposé, alors que le renvoi à d'autres autorités compétentes non autrement définies est source d'insécurité juridique.

Enfin, il recommande d'insérer les dispositions sous examen à l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat), où elles ont leur place dans le cadre du paragraphe 7 (6 selon le Conseil d'Etat).

Article 61 (42 selon le Conseil d'Etat)

Conformément aux observations ci-avant au sujet de l'article 49 du projet gouvernemental, le Conseil d'Etat propose de compléter le chapitre 9 sous examen en y insérant les sanctions pénales reprises de l'article 61.

Toutefois, le Conseil d'Etat réclame impérativement la précision des incriminations, alors que certaines dispositions ne sont pas sujettes à violation et que d'autres, comme les obligations incombant par exemple à l'Administration de la gestion de l'eau, ne semblent pas visées. A défaut de voir apporter à l'article sous examen les précisions requises, le Conseil d'Etat devrait en vertu du principe de la légalité des incriminations s'opposer formellement au texte. Ces précisions sont à intégrer dans un paragraphe 1er.

Un paragraphe 2 aura la teneur suivante:

„(2) Les infractions prévues au paragraphe 1er sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

En cas de récidive dans un délai de deux ans à partir du jour où une condamnation précédente du chef d'une des mêmes infractions est devenue irrévocable, le maximum de l'amende est doublé.“

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 61 qui feront l'objet des paragraphes 3 et 4 du nouvel article 42 sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Article 62 (49 selon le Conseil d'Etat)

La rédaction de cet article s'identifie largement à celle retenue dans d'autres textes légaux qui ont plus particulièrement trait à l'environnement.

Le Conseil d'Etat déconseille fortement de maintenir les précisions que les auteurs ont cru bon d'apporter au libellé par rapport aux textes qui ont servi de modèle. Il propose de rédiger comme suit la deuxième phrase:

„Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect

aux intérêts collectifs, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent coïncide entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public."

Article 63 (50 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte sur les modifications que les auteurs du projet de loi entendent apporter à certaines dispositions législatives en vigueur. Le Conseil d'Etat recommande de présenter les modifications en cause en respectant l'ordre chronologique des lois à modifier en commençant par le texte le plus ancien.

Le paragraphe 1er de cet article comporte les modifications à apporter à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La modification proposée de l'alinéa 3 de l'article 4 ne donne pas lieu à observation.

Quant au projet de modification du paragraphe 2 de l'article 24, le texte proposé reprend textuellement l'alinéa 1 et omet à tort de maintenir l'alinéa 2. La terminologie retenue au nouvel alinéa 2 s'écarte de celle employée par ailleurs dans le projet de loi sous examen. La référence à l'article 8 de la loi du 19 juillet 2004 est erronée. Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de reprendre dans le corps de la loi de 2004 les dispositions du paragraphe 4 de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat) sous une forme adaptée et de les insérer comme nouvel alinéa entre les deux alinéas existants du paragraphe 2 de l'article 24 de la loi de 2004.

Le Conseil d'Etat rappelle encore qu'en présence d'une matière suffisamment complexe, il faut éviter dans la mesure du possible la multiplication des notions utilisées au risque d'augmenter inutilement l'opacité du texte légal en question. Il recommande dès lors de reprendre la notion communautaire „services liés à l'utilisation de l'eau". A cet égard, il semble en tous cas acquis que l'amortissement du coût des infrastructures et de leur renouvellement ainsi que les frais de leur entretien sont considérés comme faisant partie intégrante du coût des services liés à l'utilisation de l'eau.

Le texte proposé ci-après par le Conseil d'Etat permet de faire abstraction du contenu du paragraphe 4 de l'article 33 (31 selon le Conseil d'Etat).

La différenciation des schémas de tarification reprenant la distinction minimale prévue par la directive entre ménages, industrie et agriculture n'est pas suffisante, alors que dans une matière fiscale, la notion d'„institutions publiques et secteurs commercial et tertiaire qui ont des pratiques d'utilisation de l'eau comparables à celles d'un ménage" apparaît comme insuffisamment précise. Il ne suffit pas de copier simplement le texte de la directive, mais lors de la transposition des dispositions communautaires il faut en l'occurrence en plus tenir compte du principe de spécificité des taxes fiscales. Le Conseil d'Etat se doit dès lors de demander, sous peine d'opposition formelle, que des schémas de tarification séparés soient prévus pour les institutions publiques, d'une part, et les secteurs commercial et tertiaire, d'autre part, surtout que l'exigence formulée à l'alinéa 2, deuxième tiret du paragraphe 1er de l'article 9 de la directive prévoit une différenciation minimale qui est susceptible d'être spécifiée au gré des Etats membres. En outre, il rappelle sa préférence à l'égard de l'application du même traitement fiscal aux eaux de pluie provenant des infrastructures publiques; en effet, il semblerait normal au Conseil d'Etat que l'Etat, aménageant par exemple un parking d'accueil dans les environs d'une gare, le long de la frontière ou au terminus d'une ligne d'autobus, soit traité sur un pied d'égalité avec les autres bénéficiaires des canalisations que sont les habitants et entreprises de la commune sur le territoire de laquelle pareille infrastructure est implantée.

Le paragraphe 2 à modifier de l'article 24 de la loi du 19 juillet 2004 sera dès lors libellé comme suit:

„(2) Le conseil communal peut également fixer une taxe de participation au financement des équipements collectifs, tels que les écoles, cimetières, installations culturelles et sportives, à prélever lors de la création de chaque nouvelle unité affectée à l'habitation ou à toute autre destination compatible avec la zone sur le territoire de la commune.

Les communes récupèrent sur les bénéficiaires des services liés à l'utilisation de l'eau les coûts dont question aux articles 8 et 37 (7 et 34 selon le Conseil d'Etat) de la loi relative à la gestion de l'eau que la fourniture de ces services génère à leur charge. La mise en compte de ces coûts se fait sous forme de taxes qui distinguent les ménages, les institutions publiques, le secteur commercial et tertiaire, le secteur industriel et le secteur agricole, y compris les exploitations

horticoles, sylvicoles et viticoles. Cette mise en compte vaut aussi pour les eaux de pluie provenant des surfaces d'infrastructures étatiques implantées sur le territoire d'une commune.

Les taxes prévues au présent paragraphe ont le caractère d'impôts communaux.“

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son observation relative à l'article 41 (35 selon le Conseil d'Etat) et propose de compléter en conséquence l'article 9 de la loi de 2004. L'ajout à apporter à l'article sous examen est à libeller comme suit:

„L'alinéa 1 du paragraphe 1er de l'article 9 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est complété *in fine* par la phrase suivante:

„Ce plan comporte obligatoirement un plan des services liés à l'utilisation de l'eau.“ “

Par référence à ses observations relatives à l'article 40, le Conseil d'Etat propose de compléter l'alinéa 3 de l'article 37 de la loi de 2004 *in fine* par la phrase suivante:

„Il en est de même si l'évacuation des eaux résiduaires d'un bâtiment ou d'une installation à construire ou à transformer vers une infrastructure d'assainissement n'est pas assurée selon les règles de l'art.“

Enfin, en ce qui concerne les modifications de la loi de 2004, le Conseil d'Etat propose, conformément à ses observations relatives aux articles 34 et 38, d'intégrer les dispositions y prévues dans la loi de 2004. Le paragraphe 1er de l'article sous examen devra en conséquence être complété par trois alinéas nouveaux libellés comme suit:

„L'intitulé du titre 5 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est remplacé par le texte suivant:
„Titre 5 – Les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ainsi que sur les raccordements aux infrastructures des services liés à l'utilisation de l'eau“.“

L'intitulé de l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est complété comme suit:
„Contenu du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites“.

La loi précitée est complétée par un article 40*bis* nouveau, libellé comme suit:

„Art. 40*bis*. Contenu du règlement sur les raccordements aux infrastructures des services liés à l'utilisation de l'eau

Le règlement sur les raccordements aux infrastructures des services liés à l'utilisation de l'eau détermine

- les conditions et modalités relatives aux raccordements au réseau de distribution;
- les mesures de précaution à prendre pour éviter des retours d'eau dans le réseau de distribution à partir d'installations privées;
- les règles relatives aux installations privées ainsi qu'à leur exploitation et leur entretien;
- les conditions et modalités de raccordement aux infrastructures d'évacuation et de transport des eaux résiduaires, y compris, le cas échéant, le déversement séparé des eaux ménagères usées, des eaux industrielles usées et des eaux de ruissellement;
- le traitement préliminaire des eaux résiduaires;
- les règles relatives aux installations privées d'évacuation et d'épuration des eaux résiduaires ainsi qu'à leur exploitation et à leur entretien.“

Suite aux propositions de texte formulées à l'endroit des paragraphes 4 et 5 de l'article 16 (15 selon le Conseil d'Etat), le paragraphe 2 ainsi que l'alinéa 1 du paragraphe 3 de l'article sous examen sont à supprimer.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat) ne donne pas non plus lieu à observation.

Quant au paragraphe 5 (4 selon le Conseil d'Etat), les auteurs prévoient d'assurer la présence tant du ministre en charge de la gestion de l'eau que de l'Administration de la gestion de l'eau dans les organes de gestion du SEBES ainsi que parmi les autorités de tutelle du syndicat.

Quant aux modifications prévues des articles 6 et 11 de la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre, il ne faut pas confondre les compétences de maître d'ouvrage des projets y visés qui sont naturellement assumées par les ministres ayant respectivement l'Intérieur et les Travaux publics dans leurs attributions, et les compétences en matière d'exécution des normes légales exercées par les ministres des ressorts concernés. Les travaux dont parlent les articles précités tombent évidem-

ment dans le champ d'application de la loi en projet et il appartient au ministre en charge de la gestion de l'eau d'exercer ses prérogatives légales et de décider de l'octroi des autorisations requises pour compte des projets visés par la loi de 1962, tout comme pour celui de tout autre projet concerné par l'objet de la loi sous examen. A cet effet, il n'a pas besoin d'être investi en sus d'une compétence d'approbation au titre de la loi de 1962. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de faire abstraction des deux modifications sous examen.

En ce qui concerne la modification projetée de l'article 1er de la loi de 1962, le Conseil d'Etat se doit d'y marquer ses plus vives réticences. En effet, conformément à l'esprit qui se dégage des conclusions du rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés chargée d'analyser les pratiques financières au sein du ministère de la Santé²¹, il convient d'éviter le cumul dans une même matière des fonctions normatives et de surveillance avec des fonctions opérationnelles, cumul qui serait dans les conditions projetées donné au sein du département en charge de la gestion de l'eau. Même si les recommandations parlementaires de 1998 visaient prioritairement le cas de fonctionnaires individuels, le Conseil d'Etat estime qu'il faut éviter de façon générale que dans un même département ministériel soient cumulées des fonctions normatives et de surveillance, d'une part, et des fonctions opérationnelles, d'autre part, du moment que la même matière est visée. Aussi insiste-t-il pour qu'il soit renoncé à la modification envisagée.

Il fait encore remarquer que la loi du 14 février 1900 concernant les syndicats de communes dont question à l'article 1er de la loi de 1962 a entre-temps été remplacée par une autre loi de même nom portant la date du 23 février 2001.

La modification qu'il est projeté d'apporter à la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ne donne pas lieu à observation.

Quant au paragraphe 7, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations afférentes formulées dans le cadre de l'examen de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne la neutralisation de l'effet indiciaire des taxes étatiques en projet sur le prélèvement de l'eau ainsi que sur les eaux rejetées.

Les modifications qu'il est par ailleurs prévu d'apporter aux points 8 et 9 de la section IV de l'article 22 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et qui comportent des allongements de grade ne font qu'étendre aux bénéficiaires visés des dispositions applicables à d'autres fonctionnaires se trouvant dans une situation identique. Ces modifications ne donnent pas lieu à observation.

Article 64 (51 selon le Conseil d'Etat)

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'Etat recommande de libeller comme suit le paragraphe 1er:

„(1) Abstraction faite des demandes d'autorisation de carrières, mines et minières introduites en application de l'article 12 de la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, les demandes d'autorisation introduites au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi restent soumises aux dispositions légales en vigueur lors de leur introduction.“

Pour des considérations tenant à la sécurité juridique à laquelle peuvent prétendre les titulaires des autorisations visées, il échet d'éviter, sous peine d'opposition formelle, l'arbitraire qui pourrait résulter de la possibilité pour le ministre de faire à son gré coexister pêle-mêle des conditions de la nouvelle loi avec des conditions de la loi ancienne. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose soit de maintenir pour les autorisations délivrées au moment de la présente loi le régime légal antérieurement en vigueur sans en changer les conditions, soit de prévoir un délai permettant aux titulaires de ces autorisations de se conformer au nouveau régime légal.

Le Conseil d'Etat ne voit pas au paragraphe 3 l'avantage de la procédure de notification de documents à viser par l'Administration de la gestion de l'eau par rapport à une autorisation en due forme. En se référant par ailleurs à la terminologie de l'article 15 (14 selon le Conseil d'Etat), il propose, conformément aux considérations ci-avant, de remplacer les paragraphes 3 et 4 par le texte suivant:

„(3) Les exploitants et maîtres d'ouvrage des installations, ouvrages ou activités non sujets à autorisation avant son entrée en vigueur disposent d'un délai de douze mois pour introduire une

21 Cf. Rapport du 26 mars 1998 (*doc. parl. No 4417*; sess. ord. 1997-1998).

demande d'autorisation sur base des dispositions de la présente loi. Si après un nouveau délai de six mois les installations, ouvrages ou activités n'ont pas été autorisés, ils se trouvent de plein droit suspendus jusqu'à la délivrance de l'autorisation requise."

Le paragraphe 5 devient le paragraphe 4.

Le paragraphe 6 semble redondant par rapport aux dispositions prévues dans le texte coordonné joint aux amendements que la Chambre des députés a apportés en date du 20 avril 2007 au projet de loi relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et à la création d'un cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits (*doc. parl. No 5516³*). En effet, en vertu de ces amendements, l'article 34, paragraphe 1er dudit projet de loi prévoit le transfert des agents des centrales hydro-électriques de l'Etat à l'Institut en voie de constitution. Le Conseil d'Etat demande que les services en charge des différents projets de loi concernés se concertent afin de présenter une solution uniforme à la question faisant l'objet du paragraphe sous examen.

En principe, la solution préconisée au paragraphe 7 est superfétatoire au regard des règles de droit commun. Le Conseil d'Etat met cependant en garde contre cette solution. En effet, dans l'hypothèse où un règlement grand-ducal ne s'avérerait pas compatible avec les dispositions légales en projet, celui-ci se verrait de plein droit abrogé. N'y aurait-il pas avantage à maintenir le règlement grand-ducal en attendant sa modification plutôt que de créer, le cas échéant, un vide juridique?

Article 65 (52 selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où il est prévu d'abroger de façon générale toutes les dispositions légales voire réglementaires contraires à la loi en projet, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article sous examen. Pour autant que de besoin, il y a lieu de compléter la liste des actes à abroger. L'article 59 que le Conseil d'Etat a proposé de supprimer au profit de l'inscription des délais y prévus dans les articles directement concernés ne comporte pas de référence à l'article 65. Le délai d'abrogation de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'Esch-sur-Sûre devra par conséquent être précisé dans le texte de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression du paragraphe 2 parce que celui-ci est susceptible d'être contraire au principe de la rétroactivité *in mitius*.

Il invite les auteurs du projet de loi à compléter, le cas échéant, l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat) par les modifications utiles à apporter à l'ensemble des textes législatifs comportant des renvois à adapter, plutôt que de retenir au paragraphe 3 une formule vague qui de toute façon ne fait que répéter une règle générale de la légistique formelle.

Article 66 (53 selon le Conseil d'Etat)

Sauf les interrogations du Conseil d'Etat sur l'adéquation de l'effectif de l'Administration de la gestion de l'eau dans la perspective des nouvelles missions qui découlent de la loi en projet et nonobstant le renforcement de cet effectif par l'engagement de quatre fonctionnaires de la carrière supérieure supplémentaires, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 54 nouveau selon le Conseil d'Etat

Tout en renvoyant à son observation y relative à l'endroit de l'intitulé, le Conseil d'Etat recommande de compléter le dispositif par un article 54 nouveau prévoyant le recours à un intitulé abrégé. Cet article se lira comme suit:

„Art. 54. Intitulé abrégé

La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... relative à la gestion de l'eau“."

Annexe

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 10 (9 selon le Conseil d'Etat).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

