

N° 5695⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

relative à l'eau et modifiant

1. 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,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
3. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures,
4. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,
5. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles,
6. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
7. 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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(23.9.2008)

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat par dépêche du 9 mai 2008 d'une série de 104 amendements adoptés le 6 mai 2008 par la Commission des affaires intérieures et de l'aménagement du territoire au sujet du projet de loi. Ces amendements étaient accompagnés d'un commentaire et d'un nouveau texte coordonné du projet de loi en question intégrant celles parmi les propositions formulées dans l'avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007 que la commission parlementaire a fait siennes ainsi que les amendements que celle-ci entend apporter de sa propre initiative au projet gouvernemental.

Par dépêche du 8 juillet 2008, le Conseil d'Etat s'est encore vu communiquer un avis complémentaire de l'Association luxembourgeoise des services d'eau (ALUSEAU).

Les renvois aux articles du projet de loi que le Conseil d'Etat sera amené à faire dans le cadre du présent avis se rapporteront à la numérotation des articles, telle que celle-ci résulte du nouveau texte coordonné.

*

Amendement 1

Grâce à la modification de l'intitulé ainsi qu'à celle de l'article 74 final ayant trait à la formule d'un intitulé abrégé, les auteurs ont suivi le Conseil d'Etat quant à sa proposition d'abandonner le qualificatif

inusité de loi-cadre pour dénommer la loi en projet. Par ailleurs, ils ont pris soin d'ajouter à l'intitulé les lois que le projet de loi entend modifier.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de compléter ce relevé par l'énumération de toutes les lois modifiées en vertu de l'article 72 dont également celles dont certains articles sont abrogés.

Amendements 2 à 5

Les amendements sous examen tiennent largement compte des observations formulées dans l'avis du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007 quant à la structure du nouvel article 1er et quant au libellé à réserver à son paragraphe 2.

Même s'il reste convaincu du caractère superfétatoire du texte ajouté *in fine* du paragraphe 2, le Conseil d'Etat accepte l'argument qui sous-tend l'amendement 5 et qui consiste à éviter des critiques quant à une transposition incomplète de 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.

Les modifications rédactionnelles faisant par ailleurs l'objet des amendements 4 et 5 trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

Amendements 6 à 12

Ces amendements ont trait aux définitions reprises dans le relevé qui fait l'objet de l'article 2 du nouveau texte coordonné.

Si le Conseil d'Etat a cru devoir insister dans son avis précité du 3 juillet 2007 sur la nécessité de soigner méticuleusement le libellé des définitions, il l'a fait par souci de pouvoir recourir à des concepts et notions clairement définis au niveau des dispositions normatives reprises aux articles consécutifs sans que l'emploi de ces termes conduise à des problèmes d'interprétation. Or, il doit constater qu'il n'a été que très partiellement suivi; le commentaire des amendements afférents n'en indique d'ailleurs pas les motifs. Il rappelle qu'il avait notamment contesté soit le principe même, soit la forme des définitions de l'agglomération, du cycle urbain de l'eau, des eaux industrielles et ménagères usées ainsi que des eaux urbaines résiduaires ayant tendance à interférer avec les définitions reprises dans d'autres lois ou risquant de ne pas faire concorder la portée de ces notions avec la signification d'autres termes. Quant au défaut de reprendre une définition des partenariats de cours d'eau, il y reviendra lors de l'examen de l'amendement 73.

En ce qui concerne les modifications faisant l'objet des amendements prévus, le Conseil d'Etat avait proposé de remplacer dans la définition de l'aquifère (définition No 2) le mot „prélèvement“ par „captage“ pour rapprocher le texte en question du libellé de la directive 2000/60/CE précitée. Les auteurs ont opté pour „présence“ comme mot de rechange. De l'avis du Conseil d'Etat, le terme de rechange s'écarte encore davantage du libellé de la directive.

Quant aux modifications relatives à la définition de l'assainissement, il note que la commission parlementaire a opté pour le terme générique „eaux résiduaires“ englobant tant les eaux urbaines résiduaires que les eaux résiduaires en milieu rural et tant les eaux usées en provenance des ménages que de l'industrie et de l'agriculture auxquelles s'ajouteraient les eaux pluviales. Il se demande encore si cette nouvelle définition ne doit pas être vue ensemble avec les définitions figurant sous 16, 17 et 19 qui demanderaient à y être adaptées.

Les amendements 9, 10, 11 et 12 ne donnent pas lieu à observation.

Concernant la définition sous 19, il convient de remplacer „et/ou“ par la conjonction „ou“.

Le Conseil d'Etat se demande enfin si les définitions des termes „fournisseurs d'eau“, utilisé à l'article 12, et „équivalent habitant“, défini au même article, ne devraient pas avoir leur place à l'article 2. Il faudrait par ailleurs définir les termes „unité de charge polluante“ apparaissant à l'article 16 et „eaux de ruissellement“, employé aux articles 14, 16 et 35.

Amendement 13

Tout en notant qu'il a été suivi pour partie par la commission parlementaire, le Conseil d'Etat doit s'opposer à la forme donnée à l'article 3 du nouveau texte coordonné.

En effet, contrairement à ce que prétend le commentaire afférent, la transposition de la directive 2000/60/CE est l'œuvre du législateur. L'exécution de la loi est de la compétence du Grand-Duc en vertu de l'article 36 de la Constitution. Enfin, il revient tout au plus au membre du Gouvernement qui

a la gestion des eaux dans ses attributions d'assumer certaines compétences prévues dans le cadre de l'application de la loi.

Le Conseil d'Etat recommande donc vivement de se tenir à la proposition de texte qu'il avait formulée dans son avis du 3 juillet 2007.

Amendement 14

La commission parlementaire n'a pas suivi le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer l'article sous examen (article 5 dans le texte gouvernemental, article 4 dans le nouveau texte coordonné).

Amendement 15

L'amendement sous examen porte sur la section 1.– *Objectifs environnementaux* du chapitre 2 du projet de loi. Il prend soin d'apporter plusieurs modifications aux articles 6 et 7 du projet gouvernemental (articles 5 et 6 dans le texte coordonné) en guise de réaction aux observations afférentes du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007. Par ailleurs, suite à la critique du Conseil d'Etat comme quoi les passages afférents des articles précités s'avèreraient „une copie excessivement abrégée“ des dispositions de l'article 4 de la directive 2000/60/CE qu'ils étaient censés transposer, la commission parlementaire prévoit l'insertion des articles 8, 9 et 11 nouveaux dans le texte coordonné avec l'objectif d'assurer une transposition conforme des paragraphes 4, 5 et 8 de l'article cité de la directive.

Quant à l'article 5 du nouveau texte coordonné, il reprend sous une forme partiellement modifiée l'article 6 du projet gouvernemental tout en en supprimant le paragraphe 7.

Les auteurs des amendements ont suivi le Conseil d'Etat en prévoyant le renvoi à un règlement grand-ducal pris en exécution du paragraphe 3 de l'article 5 en vue de transposer en droit interne le contenu de la volumineuse annexe V de la directive. Le Conseil d'Etat estime que les renvois à ladite annexe prévus aux paragraphes 2 et 5 en deviennent inutiles et qu'il y a avantage à les supprimer, alors que les critères d'évaluation et les conditions de classement des eaux de surface seront déterminés avec une précision suffisante par le règlement grand-ducal à prendre en exécution du paragraphe 3.

Le Conseil d'Etat note encore que les auteurs des amendements proposent un texte très respectueux de l'agencement des passages afférents de l'article 4 de la directive qui conduit à des lourdeurs rédactionnelles certaines, mais inutiles. De l'avis du Conseil d'Etat, il suffit de fixer avec la précision empruntée au texte de la directive les objectifs environnementaux pour les eaux de surface, pour les eaux souterraines et pour les zones protégées aux articles 5, 6 et 7, avant de prévoir aux articles 8, 9 et 10 les conditions dérogatoires permettant de reporter les échéances normalement fixées pour atteindre lesdits objectifs, de prévoir des objectifs moins stricts ou d'appliquer les conditions dans lesquelles la réalisation des objectifs visés est empêchée.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 5, le Conseil d'Etat fait des exigences communautaires auxquelles le texte se réfère une lecture différente de celle à la base de l'amendement parlementaire. Si la directive laisse ouverte en son article 4, paragraphe 3, l'option de considérer une masse d'eau de surface comme étant artificielle ou fortement modifiée lorsque les conditions prévues à cet effet sont réunies, il n'appartient pourtant pas à l'Administration nationale chargée de l'application du texte de transposition de décider de cas en cas et de son propre gré où et quand une masse d'eau de surface est considérée comme eau artificielle ou eau fortement modifiée. Si l'Etat membre entend mettre en application cette option, il ne peut le faire que pour le principe tout en devant en cas d'application de la faculté respecter les exigences communautaires prévues à ces fins. Comme par ailleurs le pouvoir exécutif appartient d'après la Constitution au Grand-Duc, il convient d'assurer la transposition des critères de détermination des eaux artificielles ou des eaux fortement modifiées par voie de règlement grand-ducal.

Le renvoi à la „législation communautaire pertinente“ au paragraphe 4 de l'article 6 est trop vague pour revêtir un caractère vraiment normatif. Comme il échet de toute façon de renvoyer aux textes de transposition nationaux plutôt qu'aux directives européennes à transposer, le Conseil d'Etat propose de remplacer le prédit renvoi par le renvoi à un règlement grand-ducal à prendre en exécution de la loi en projet et susceptible de tenir compte des dispositions communautaires applicables à la réduction des polluants d'eaux souterraines dus à l'activité de l'homme.

Il n'est pas de mise de prévoir de façon anticipative des dérogations potentielles que pourraient introduire de nouvelles dispositions communautaires par rapport aux objectifs et normes légaux en

vigueur dans les zones protégées déterminées à l'article 20 du nouveau texte coordonné. S'il y a désormais lieu à application de pareilles dérogations, il appartiendra aux textes de transposition d'en tenir dûment compte, le cas échéant, par une modification des dispositions légales et réglementaires qui seront en ce moment en vigueur.

Le point a) du paragraphe 1er de l'article 10 est pour partie redondant par rapport au paragraphe 2 de l'article 11, même si la même disposition figure dans des termes identiques à l'article 4, paragraphe 6, sous a) de la directive 2000/60/CE.

A l'article 11, paragraphe 2, le renvoi très vague aux „autres dispositions législatives, nationales et communautaires en matière d'environnement“ ne comporte pas de valeur normative. Il convient d'en faire abstraction à moins d'énumérer les textes visés, tout en ayant soin de mentionner les actes de transposition nationaux plutôt que les directives européennes visées.

Quant au paragraphe 3 dudit article 11, le Conseil d'Etat demande que soit précisé ce qu'il faut entendre par „législation communautaire actuellement en vigueur“. Il estime qu'à ces fins les dispositions nationales prises en vue de la transposition des exigences communautaires visées sont à reprendre.

Dans les conditions énoncées ci-avant, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit la section 1.– *Objectifs environnementaux* du chapitre 2 du projet de loi, version du texte coordonné joint aux amendements parlementaires du 9 mai 2008:

„Section 1 – Objectifs environnementaux

Art. 5. Objectifs environnementaux pour les eaux de surface

(1) Toutes les masses d'eau de surface doivent être protégées contre la détérioration de leur état.

(2) Elles doivent être améliorées ou restaurées de sorte à répondre aux critères de définition d'eau de bon état au plus tard au 22 décembre 2015.

(3) La pollution due à des substances prioritaires doit être réduite progressivement et les émissions, les rejets et les pertes de substances dangereuses prioritaires doivent être supprimés progressivement.

(4) Une masse d'eau est considérée comme artificielle ou fortement modifiée lorsque

a) les modifications à apporter aux caractéristiques hydromorphologiques de cette masse d'eau pour obtenir un bon état écologique auraient des incidences négatives importantes sur:

- i. l'environnement au sens large;
- ii. la navigation, y compris les installations portuaires, ou les loisirs;
- iii. les activités aux fins desquelles l'eau est stockée, telles que l'approvisionnement en eau potable, la production d'électricité ou l'irrigation;
- iv. la régularisation des débits, la protection contre les inondations et le drainage des sols;
- v. d'autres activités de développement humain durable tout aussi importantes;

b) les objectifs bénéfiques poursuivis par les caractéristiques artificielles ou modifiées de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints raisonnablement par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

Les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées sont désignées comme telles dans le plan de gestion de district hydrographique prévu par l'article 52 dont elles font géographiquement partie. Le plan comporte en outre pour chaque masse d'eau artificielle ou fortement modifiée dont il fait état, les raisons de désignation de ces masses d'eau comme masse d'eau artificielle ou masse d'eau fortement modifiée.

Elles doivent être protégées et améliorées en vue de répondre au plus tard au 22 décembre 2015 à un bon potentiel écologique et à un bon état chimique.

(5) Un règlement grand-ducal détermine les critères d'évaluation de l'état des masses d'eau de surface ainsi que les conditions pour le classement de ces masses d'eau en catégories selon la qualité de leur état écologique et de leur état chimique.

Ce règlement grand-ducal fixe également les conditions des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées en catégories qui sont fonction de leur potentiel écologique et de leur état chimique.

Art. 6. Objectifs environnementaux pour les eaux souterraines

(1) Des mesures appropriées doivent être prises pour prévenir ou limiter le rejet de polluants dans les eaux souterraines et pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines.

(2) Toutes les masses d'eau souterraines doivent être protégées, améliorées et restaurées et un équilibre entre les prélèvements et le renouvellement des eaux souterraines doit être assuré, afin qu'elles se trouvent dans un bon état au plus tard au 22 décembre 2015.

L'évolution de la concentration à la hausse de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine doit être inversée en vue d'une réduction progressive de la pollution des eaux souterraines.

(3) Les critères pour l'évaluation de l'état chimique et de l'état quantitatif des eaux souterraines, les conditions pour le classement en catégories, ainsi que les critères pour l'identification des tendances à la hausse significatives et durables, y compris les critères pour la définition des points de départ des inversions de tendance à utiliser, sont déterminés par règlement grand-ducal.

Ce règlement grand-ducal détermine aussi les mesures destinées à inverser l'évolution dont question au deuxième alinéa du paragraphe 2 ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

Art. 7. Objectifs environnementaux pour les zones protégées

Au plus tard au 22 décembre 2015, les normes et objectifs légaux applicables aux zones protégées visées à l'article 20 doivent être respectés.

Art. 8. Report de l'échéance de réalisation des objectifs environnementaux

(1) Les échéances indiquées aux articles 5 à 7 peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs environnementaux visés, lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a) il peut être montré que toutes les améliorations nécessaires de l'état des masses d'eau ne peuvent raisonnablement être réalisées dans les délais y indiqués pour au moins une des raisons ci-après:
 - i. les améliorations nécessaires ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique, être réalisées qu'en plusieurs étapes excédant les délais indiqués;
 - ii. l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués s'avère excessivement coûteux;
 - iii. les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus;
- b) le report de l'échéance et les motifs de ce report sont explicitement repris dans le plan de gestion des eaux prévu à l'article 52;
- c) le report de l'échéance est limité à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion des eaux, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs environnementaux ne peuvent être réalisés dans ce délai;
- d) un résumé des mesures prévues à l'article 28 et jugées nécessaires pour établir l'état requis des masses d'eau endéans le délai reporté, le calendrier prévu pour leur mise en œuvre et les motifs de tout retard important dans la mise en œuvre de ces mesures, sont indiqués dans le plan de gestion des eaux, et un état de la mise en œuvre de ces mesures, ensemble avec un résumé de toute mesure additionnelle, sont inclus dans les mises à jour du plan de gestion des eaux.

(2) Sans préjudice du report des échéances de réalisation des objectifs environnementaux visé au paragraphe 1er l'état de la masse d'eau concernée ne doit pas se détériorer davantage pendant la période considérée.

Art. 9. Dérogations aux objectifs environnementaux

(1) Le plan de gestion des eaux prévu à l'article 52 peut pour certaines masses d'eau spécifiques prévoir des objectifs environnementaux moins stricts que ceux fixés aux articles 5 à 7, lorsque la réalisation de ces derniers est impossible en raison de leur affectation par l'activité humaine, telle que déterminée à l'article 19, paragraphe 1er ou en raison de leur condition naturelle.

En vue de l'application d'objectifs dérogatoires aux dispositions des articles 5 à 7, les conditions suivantes doivent être réunies:

- a) les besoins environnementaux et sociaux auxquels répond cette activité humaine ne peuvent pas être assurés par d'autres moyens qui constitueraient une option environnementale meilleure et dont le coût ne serait pas disproportionné;
- b) toutes les mesures sont prises pour que
 - les eaux de surface présentent un état écologique et chimique optimal compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature de l'activité humaine ou de la pollution;
 - les eaux souterraines présentent des modifications minimales par rapport à un bon état de ces eaux compte tenu des incidences qui n'auraient raisonnablement pas pu être évitées à cause de la nature de l'activité humaine ou de la pollution;
- c) aucune autre détérioration de l'état des masses d'eau concernées ne se produit.

(2) Les objectifs dérogatoires doivent être soumis tous les six ans à révision.

Art. 10. Circonstances empêchant la réalisation des objectifs environnementaux

(1) Les dispositions relatives aux objectifs environnementaux prévues aux articles 5 à 7 ne s'appliquent pas en cas de détérioration temporaire de l'état d'une masse d'eau.

Cette détérioration temporaire soit résulte de circonstances dues à des causes naturelles ou à un cas de force majeure, qui sont exceptionnelles ou qui n'ont pas pu être prévues notamment comme conséquence d'une grave inondation ou d'une sécheresse prolongée, soit tient à des circonstances dues à un accident qui n'a raisonnablement pas pu être prévu.

En outre, les conditions suivantes doivent être réunies:

- a) toutes les dispositions faisables sont prises pour prévenir toute nouvelle dégradation de l'état de masse d'eau en question et pour ne pas compromettre la réalisation des objectifs prévus aux articles 5 à 7 dans d'autres masses d'eau non touchées par ces circonstances;
- b) les conditions dans lesquelles de telles circonstances exceptionnelles ou non raisonnablement prévisibles peuvent être déclarées, y compris l'adoption des indicateurs appropriés, sont indiquées dans le plan de gestion du district hydrographique;
- c) les mesures à prendre dans de telles circonstances exceptionnelles sont indiquées dans les programmes de mesures prévus à l'article 28 et ne compromettent pas le rétablissement de la qualité de la masse d'eau une fois que les circonstances seront passées;
- d) les effets des circonstances exceptionnelles ou qui n'ont raisonnablement pas pu être prévues sont revus chaque année et, sous réserve des raisons énoncées à l'article 8, paragraphe 1er, point a), toutes les mesures faisables sont prises pour restaurer, dans les meilleurs délais raisonnablement possibles, la masse d'eau dans l'état qui était le sien avant les effets de ces circonstances, et
- e) un résumé des effets des circonstances et des mesures prises ou à prendre conformément aux points a) et d) est inclus dans la prochaine mise à jour du plan de gestion du district hydrographique concerné.

(2) Ne sont pas contraires aux dispositions des articles 5 à 7

- le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine, lorsque ce fait résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changement du niveau des masses d'eau souterraines, ou
- l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un „très bon état“ vers un „bon état“ de l'eau de surface, lorsque cet échec résulte de nouvelles activités de développement humain durable,

sous réserve que les conditions suivantes soient réunies:

- a) toutes les dispositions faisables sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau;
- b) les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion des eaux requis au titre de l'article 52 et les objectifs sont revus tous les six ans;
- c) ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur ou les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 5 à 7 sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations, et
- d) les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

Art. 11. Autres dispositions relatives aux objectifs environnementaux

(1) Lorsque plus d'un des objectifs visés aux articles 5 à 7 se rapporte à une masse d'eau donnée, l'objectif le plus strict est applicable.

(2) L'application, de l'article 5, paragraphe 3 et des articles 8 à 10 ne doit pas empêcher ou compromettre la réalisation des objectifs environnementaux dans d'autres masses d'eau du même district hydrographique.

(3) La mise en œuvre des objectifs environnementaux prévus aux articles 5 à 7 et l'application des dérogations prévues aux articles 8 à 10 ne dispensent pas du respect des dispositions de la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau."

Amendement 16

Aux termes de cet amendement, la commission parlementaire a retenu de réécrire la section 2 du chapitre 2 du projet de loi, intitulée „Section 2 – Objectifs économiques“. Selon le nouveau texte coordonné, cette section portera sur les articles 12 à 17.

Au regard du contenu de la section traitant exclusivement des nouvelles redevances et taxes qui grèveront désormais le prélèvement et le rejet de l'eau, il serait préférable de parler de „tarification de l'eau“ dans l'intitulé.

Dans son avis précité du 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat avait sur ce point critiqué à divers égards le projet gouvernemental. S'il avait marqué son accord avec l'application à la tarification de l'eau du principe du pollueur-payeur, voire de celui de l'utilisateur-payeur, il avait aussi souligné la nécessité de faire clairement apparaître que la taxe prélevée est à considérer comme taxe fiscale devant répondre aux exigences de l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'Etat avait encore demandé de fixer dans la loi en projet même, plutôt que de reléguer cette fixation à la loi budgétaire, tant le montant de la taxe de consommation de l'eau que celui de la taxe relative au rejet des eaux résiduaires. Enfin, il s'était prononcé contre une différenciation du prix fondée sur des considérations régionales.

Par ailleurs, il avait par référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle demandé sous peine d'opposition formelle que les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement de la ou des taxes en question soient prévues dans la loi, et il avait souligné la nécessité de veiller au principe de l'égalité devant la loi dans le cadre de l'application de la taxe aux différentes catégories de contribuables identifiées.

L'approche des auteurs des amendements sous examen reprend le principe d'une tarification de l'eau fondée sur le principe de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. Elle continue à distinguer les trois secteurs déjà identifiés dans le projet gouvernemental, à savoir les ménages, l'industrie et l'agriculture tout en excluant de l'application de la redevance assainissement les eaux de surface provenant de la voirie publique.

Selon les amendements sous examen, la tarification de l'eau se fera par le biais de quatre taxes ou redevances. Il y aura, d'une part, deux redevances prélevées par les communes pour assurer la mise

en place et l'exploitation des réseaux de distribution d'eaux ainsi que pour construire et entretenir les infrastructures de collecte et de traitement des eaux et, d'autre part, deux taxes appelées „taxe de prélèvement d'eau“ et „taxe de rejet des eaux usées“ dont le prélèvement se fera au bénéfice de l'Etat et dont le produit sera porté en recette au Fonds pour la gestion de l'eau dont question aux articles 62 et suivants du nouveau texte coordonné.

Le recouvrement des redevances est confié aux communes qui en établiront l'assiette conformément aux règles arrêtées à cet effet aux articles 13 et 14. Le recouvrement de la taxe de prélèvement et de rejet des eaux sera assuré par l'Administration de l'enregistrement et des domaines sur base du taux fixé à l'article 15. Cette administration assurera également le prélèvement de la taxe de rejet des eaux usées sur base d'une déclaration du consommateur établie suivant le modèle prévu à cet effet par l'Administration de la gestion de l'eau que l'assujetti à la taxe de rejet des eaux usées sera tenu de remplir et de faire vérifier par cette dernière, chaque fois que seront réunis les critères d'application légaux prévus à ces fins à l'article 16.

Tout en notant l'effort de la commission parlementaire de mettre au point un système équilibré et détaillé quant à la façon de faire supporter par les utilisateurs le prix de l'eau, le Conseil d'Etat craint que le cadre légal projeté ne revête pour les intervenants, autorités administratives, d'une part, et particuliers et entreprises, d'autre part, un degré de complexité pernicieux pour la transparence et pour l'application correcte de la tarification qui aurait pourtant été souhaitable dans l'intérêt de la cause.

Il doute que la répartition de la facturation du prix de l'eau sur quatre taxes et redevances comportant des parts fixes et des parts variables contribue à inciter les utilisateurs à économiser l'eau, dans la mesure où les parts fixes dépassent un certain taux.

Comme le système conçu semble cependant le fruit d'un difficile compromis entre les intérêts en présence, le Conseil d'Etat ne s'y opposera pas, même s'il persiste à croire que le même résultat aurait pu être obtenu grâce à un concept tarifaire moins complexe et dès lors plus transparent et mieux compréhensible pour les consommateurs, et en plus susceptible d'une mise en œuvre plus aisée.

Pour ce qui est de l'article 12, les observations suivantes sont de mise:

Alors que les dispositions du paragraphe 2 ne font qu'énoncer les redevances et taxes prévues aux articles 13, 14, 15 et 16, ce paragraphe est sans valeur normative et le Conseil d'Etat propose de le supprimer. La numérotation des paragraphes suivants devra être adaptée en conséquence. Le Conseil d'Etat signale au passage une incohérence entre le texte de l'alinéa premier de ce paragraphe et l'article 14. Aux termes de l'article 12, paragraphe 2 le produit de la redevance assainissement serait versé aux fournisseurs d'eau, tandis que le paragraphe 2 de l'article 14 retient que cette redevance couvre les charges liées aux infrastructures nécessaires à l'assainissement des eaux usées dont les communes ont pourtant la charge.

Au paragraphe 3, les auteurs des amendements maintiennent la distinction minimale souhaitée par la directive 2000/60 en déterminant trois catégories d'utilisateurs d'eau: les ménages (auxquels sont assimilées les institutions publiques ainsi que les entreprises artisanales, commerciales et de service), les industries et l'agriculture. Le Conseil d'Etat hésite à suivre les auteurs des amendements quant à la définition des trois secteurs. En parlant de secteur agricole, viticole et forestier, est-ce que sont uniquement visées des exploitations de production ou le secteur agroalimentaire, dont notamment les coopératives actives dans les secteurs du traitement du lait, des légumes ou de la vinification du raisin, est-il également pris en compte? Pour quelle raison est-il fait abstraction du secteur horticole? N'y aurait-il pas avantage à définir le secteur agricole au sens de l'article 2 de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement agricole, tout en tranchant clairement dans quelle catégorie classer le secteur agroalimentaire?

Si la notion des entreprises assimilées au secteur des ménages est enrayée au moyen de critères de définition qualitatifs et que des critères quantitatifs pour déterminer les entreprises du secteur industriel imposables, les entreprises industrielles qui accusent une consommation d'eau inférieure aux critères identifiés au point b) ne sont pas assujetties à la tarification de l'eau. Or, ne serait-il pas indiqué d'assimiler de façon générale aux ménages non seulement toutes les institutions publiques (à l'instar de ce que prévoit le texte du point a)), mais aussi toutes les entreprises du secteur privé qui ne font pas partie ni du secteur industriel tel que défini sous b) ni du secteur agricole tel que défini sous c), plutôt que de procéder par deux énumérations distinctes qui risquent de manquer de la cohérence requise? Cette approche rejoindrait en tout cas les intentions de la commission parlementaire à en juger par le commentaire de l'amendement sous examen.

Le Conseil d'Etat apprécie l'insertion dans la loi d'une définition de la notion d'„équivalent habitant“ couramment appliquée dans le secteur de l'assainissement des eaux. Cette définition devrait pourtant avoir sa place parmi les définitions à l'article 2.

A en juger par les critiques avancées par le secteur professionnel, il semblerait en plus que la définition soit incomplète et qu'elle ne permette pas d'établir une valeur moyenne des équivalents habitants pourtant nécessaire pour le calcul de la redevance assainissement. Le Conseil d'Etat recommande aux auteurs des amendements d'analyser l'intérêt de compléter les critères de définition en question.

Quant au deuxième alinéa du paragraphe 5, le Conseil d'Etat rappelle sa préférence pour une application uniforme des redevances qui ferait abstraction d'une différenciation sur base géographique. Il note que les auteurs des amendements sous examen hésitent quant au choix à retenir. S'ils entendent ne pas exclure *a priori* la possibilité de prix différents selon la région concernée, ils se rendent également compte „que l'application trop poussée d'un „prix vérité“ pourra en la matière conduire à des conséquences économiques indésirables“ de sorte qu'ils préconisent d'„éviter en définitive une trop grande disparité du prix des services liés à l'eau“. De l'avis du Conseil d'Etat, l'adoption *ab initio* d'une position univoque devrait l'emporter.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 5 n'a trait qu'aux redevances déterminées aux articles 13 et 14, et que le facteur de différenciation géographique ne joue pas pour les taxes étatiques destinées à grever le prix de l'eau. En somme, il suffirait dès lors que ce paragraphe dispose que les redevances à percevoir par les communes en exécution de la loi en projet doivent être fixées de manière que leur produit couvre le coût de l'ensemble des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, et que les recettes perçues doivent, conformément à l'article 9 de la directive 2000/60/CE, être affectées directement au financement de ces services. Le paragraphe 5 pourrait par conséquent se lire comme suit:

„(5) Les redevances prévues aux articles 13 et 14 sont fixées de sorte à permettre le financement de l'ensemble des coûts générés par la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des services liés à l'utilisation de l'eau. Le produit des redevances est directement affecté à la couverture de ces coûts.“

En ce qui concerne les redevances „eau destinée à la consommation humaine“ et „assainissement“, qui sont censées désormais être prélevées par les communes sur base des critères fixés respectivement aux articles 13 et 14, le Conseil d'Etat rappelle sa préférence pour une intégration de ces dispositions dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En effet, même si la vue d'esprit des auteurs à la base de la conception de la loi en projet peut plaider pour une codification systématique dans une seule loi de l'ensemble des règles ayant trait à la gestion de l'eau, les travaux de construction, de maintenance et d'exploitation des services liés à l'utilisation de l'eau continueront à relever de la compétence des autorités communales, comme les auteurs des amendements le soulignent eux-mêmes. Il paraît dès lors plus utile dans l'intérêt des praticiens de regrouper dans la loi de 2004 tout ce qui a trait aux équipements publics à charge de la commune, y compris les réseaux de distribution et de collecte des eaux et les infrastructures de traitement afférentes. Le Conseil d'Etat recommande donc vivement de transférer les articles 13 et 14 au chapitre 5 de la loi du 19 juillet 2004 précitée, surtout que les deux articles prévoient un renvoi explicite à l'article 24 de cette loi destiné à délimiter les champs d'application de cette loi et de la loi en projet sur le point précis de la prise en charge des équipements collectifs relatifs à l'eau.

L'amendement sous examen laisse sans réponse un certain nombre de questions.

La redevance assainissement est établie sur base de la consommation d'eau prélevée par l'utilisateur dans le réseau de distribution public. Or, qu'en est-il de l'eau de pluie collectée par une entreprise ou un particulier dans des réservoirs privés? Cette eau ne sollicite pas les infrastructures d'approvisionnement; elle est cependant, du moins en partie, déversée après usage dans la canalisation. Si la taxe d'assainissement est calculée sur base de la quantité d'eau prélevée dans le réseau public, l'eau de rejet d'origine pluviale n'apparaît pas dans le compte et pourra être déversée gratuitement dans la canalisation.

Les milieux professionnels actifs dans la gestion de l'eau ont par ailleurs critiqué le calcul des redevances sur base de la consommation annuelle de l'utilisateur, approche qui ignore les sollicitations particulières dues à la consommation de pointe. Dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle, ne serait-il pas de mise de réfléchir à une taxation spéciale de la consommation importante d'eau pendant les heures de pointe?

N'y aurait-il pas lieu d'englober dans la redevance assainissement une charge spéciale destinée à tenir compte des charges que les eaux de pluie déversées sur les surfaces scellées font peser sur les

infrastructures d'évacuation de l'eau? Dans la mesure où il sera suivi sur ce point, le Conseil d'Etat estime que cette charge devrait affecter tant le secteur privé – entreprises et particuliers – que les propriétaires des surfaces relevant du domaine public. En n'incluant pas le domaine public, les charges afférentes devraient en effet être supportées par le contribuable communal, même si l'affectation de ce domaine répond à un intérêt autre que l'intérêt général de la commune concernée.

En présence des fortes pertes d'eau enregistrées dans les réseaux de distribution entre l'injection en amont et la consommation en aval, il semble évident que le coût de la quantité d'eau achetée par la commune ou le syndicat de communes qui aura été perdue avant de pouvoir être „vendue“ au consommateur devra apparaître au poste des frais généraux lors de l'établissement du prix de revient à facturer par la commune.

L'idée a été avancée par d'aucuns qu'à côté des deux redevances visées par les articles 13 et 14 les communes restent libres d'introduire toute autre taxe ou impôt qui s'avèrent être dans leur intérêt général et pourraient dès lors inclure une taxe pénalisant l'imperméabilisation des sols dont tant le principe que le taux seraient déterminés au gré des communes. Nonobstant la flexibilité d'une telle approche, d'ailleurs en parfaite harmonie avec le principe de l'autonomie communale, le Conseil d'Etat ne considère pas opportune cette manière d'opérer. Si la fixation du taux de la taxe peut à ses yeux être laissée à l'appréciation de la commune, il recommande par contre vivement, dans l'intérêt d'une taxation tant soit peu harmonisée au niveau national, de définir l'assiette des deux redevances communales avec une due prise en compte de l'élément „imperméabilisation du sol“.

Les deux redevances comportent une partie fixe et une partie variable. La manière de déterminer la partie variable tant au point b) du paragraphe 2 de l'article 13 que du point b) du paragraphe 2 de l'article 14 ne donne pas lieu à observation. Par contre, le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec le renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer un des critères de définition de la redevance. Sous peine d'opposition formelle, il demande qu'aux points b) des paragraphes 2 des articles 13 et 14 le renvoi en question („fixé par règlement grand-ducal en distinguant les trois secteurs définis à l'article 12“) soit supprimé; cette prérogative appartient en effet au pouvoir communal.

Sur le plan formel, il recommande encore d'écrire „réseau de distribution public“.

Le Conseil d'Etat hésite à suivre les auteurs des amendements quant au libellé de l'article 15. En effet, la taxe prévue au paragraphe 1er ne s'applique qu'aux prélèvements nets, sans que cette notion soit autrement précisée, hormis les indications figurant dans le commentaire de l'amendement 16 (cf. commentaire ad art. 15(1)). C'est dire que toute quantité d'eau reversée, après utilisation et sans avoir subi de modification, dans l'eau de surface ou l'eau souterraine où elle avait été puisée, n'est pas sujette à la taxe de prélèvement d'eau. Faut-il que pour être dispensé de la taxe ce reversement soit direct ou la loi est-elle aussi applicable aux eaux regagnant une nappe souterraine par infiltration? Les discussions que l'interprétation des conditions d'exonération de la taxe et la portée pratique de leur application risquent d'engendrer plaident pour la suppression de l'adjectif „net“ au profit d'une énumération précise et détaillée au paragraphe 4 des hypothèses dans lesquelles le législateur entend exonérer certaines formes de prélèvement d'eau de ladite taxe.

Le terme „aquaculture“ figurant au premier tiret n'est pas défini. Le Conseil d'Etat admet que les auteurs comprennent la notion dans son sens lexical comme „élevage d'espèces aquatiques en vue de leur étude ou de leur commercialisation“. Or, est-il justifié d'exonérer de la taxe le prélèvement d'eau dans le cadre de l'activité visée si celle-ci est de nature commerciale?

La question se pose aussi au quatrième tiret chaque fois que le prélèvement d'eau se fait dans le cadre de travaux de génie civil.

Quant au cinquième tiret, le Conseil d'Etat estime que par exemple l'alimentation en eau voire l'arrosage de cultures horticoles par période de sécheresse semble possible du moins si la production n'est pas destinée à la commercialisation. Il ne voit par ailleurs pas l'utilité de la distinction entre le caractère industriel et le caractère lucratif de l'activité donnant lieu à pompage. Le texte ne gagnerait-il pas en clarté si de façon générale le pompage effectué dans le cadre de toute activité professionnelle (ayant ou non une finalité lucrative¹) était visé et si la notion „pompages destinés à protéger les biens“ était cernée avec plus de détails? Comment les ménages, qui sont normalement raccordés au réseau de

1 Cf. définition de l'article 2 sous 7 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention des dommages environnementaux: „,activité professionnelle“, toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif“.

distribution de l'eau par un seul compteur, pourront-ils établir la distinction entre un prélèvement d'eau soumis au paiement de la taxe et un prélèvement exonéré? Le Conseil d'Etat rappelle encore l'exemple mentionné dans son avis du 3 juillet 2007 des prélèvements d'eau effectués dans un cours d'eau voisin à l'occasion d'un camp scout; la taxe de l'article 15 semble due pour ces prélèvements.

Au neuvième tiret, il est de l'avis du Conseil d'Etat erroné de parler „de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales“. Le terme „ressources minières et géologiques“ ne serait-il pas plus approprié?

L'article 16 nouveau prévoit la taxe de rejet des eaux usées qu'il est prévu de prélever au profit de l'Etat. Le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où la taxe est déterminée au deuxième alinéa du paragraphe 2, l'alinéa premier de ce paragraphe ne revêt aucune valeur normative. Le Conseil d'Etat propose de limiter le contenu du paragraphe 2 au texte de l'alinéa 2 et d'y remplacer les sigles par les termes dont ils sont censés représenter la forme abrégée.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat réitère son observation d'ordre rédactionnel faite à l'endroit du paragraphe 2. Il aurait en outre souhaité avoir des précisions sur ce que le seuil de charge polluante représente en pratique. En plus, le texte ne permet pas de dire si, pour qu'il y ait exonération, les quatre seuils prévus ne doivent pas être dépassés dans leur ensemble ou s'il y a lieu à modulation de la taxe (comme semble le suggérer le commentaire repris sous l'amendement 16 qui concerne plus particulièrement le paragraphe 4 de cet article) à chaque fois qu'un des quatre seuils n'est pas dépassé.

Au paragraphe 4 apparaît une nouvelle notion „unités de charge polluante“ non autrement définie. Ces unités seraient fixées dans l'autorisation de rejet. Il y aurait donc à côté de l'obligation de payer la charge fiscale pesant sur les eaux usées rejetées une autre obligation qui tient au respect de la limite en éléments polluants de ces eaux que l'eau utilisée et reversée par le contribuable ne devrait pas dépasser. Or, si le texte régleme en détail la portée et les modalités de mise en œuvre des mesures administratives et fiscales en cas de non-respect des limites, le Conseil d'Etat cherche vainement dans le texte les conditions légales selon lesquelles les unités de charge polluantes sont arrêtées, leur définition et la portée de l'autorisation de rejet ainsi que la désignation des autorités en charge de l'établissement de ces unités de charge polluantes et autorisations. Or, en l'absence de ces précisions, le texte du paragraphe 4 se heurte aux exigences des articles 100 et 102 de la Constitution. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors que le paragraphe 4 soit complété en conséquence.

Sous un angle de vues rédactionnel, il recommande encore de réserver le contrôle et la surveillance du respect des normes (qui restent à être définies) à l'Administration de la gestion de l'eau (et non pas à ses agents), afin de garantir l'autorité hiérarchique en place au sein de cette administration.

Par ailleurs, il faudra préciser ce qu'il faut entendre par le terme „dépassement répété“ des normes de rejet qui laisse une marge d'appréciation inacceptable à l'administration compétente, chargée d'en vérifier l'application. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer l'alinéa 4 et de disposer à l'alinéa 3 qu'en cas de dépassement des normes soit le nombre d'unités de charge polluante est majoré de moitié par rapport à la différence entre le niveau autorisé et le niveau constaté, soit que cette majoration équivaut à la différence totale.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'intérêt de l'insertion du premier alinéa du paragraphe 5. En fait, pour qu'il y ait lieu à application de la taxe, il faut que les valeurs-limites fixées au paragraphe 3 soient dépassées. Si donc une entreprise industrielle ou tout autre consommateur d'eau arrivait par ses propres moyens à assainir l'eau utilisée avant de la rejeter dans le milieu aquatique naturel, la taxe ne serait pas due. Plutôt que de fixer dans ce cas la taxe de façon forfaitaire, ne serait-il pas plus logique d'accorder le droit à tout consommateur de demander d'être exonéré du paiement de la taxe, à condition qu'il établisse que les eaux qu'il rejette comportent une charge polluante inférieure aux seuils du paragraphe 3?

Tant pour ce qui est des autres dispositions du paragraphe 5 que de celles du paragraphe 6, le Conseil d'Etat ne saura se prononcer en l'absence de réponse aux questions qu'il a soulevées au sujet de la manière d'établir les limites de charge polluante et les autorisations de rejet afférent et d'en fixer la portée.

En ce qui concerne le paragraphe 7, il faut déduire du texte proposé que, contrairement à ce que prévoit l'article 14 quant à la non-application de la redevance „assainissement“ aux eaux pluviales

déversées par la voie publique, la taxe de rejet des eaux usées s'applique indistinctement aux eaux pluviales recueillies sur un terrain privé ou sur le domaine public. Sur le plan rédactionnel, il y aura intérêt à définir les eaux de ruissellement, notion employée non seulement à l'article sous examen, mais également aux articles 14 et 35.

Quant à l'article 17, il y a lieu au paragraphe 1er de remplacer la formule „et/ou“ par la conjonction „ou“.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 50 et 51 du projet gouvernemental reprises dans son avis précité du 3 juillet 2007 ainsi qu'aux développements ci-après au sujet de l'article 59 du nouveau texte coordonné. Dans la mesure où les locaux visés servent à l'habitation ou peuvent être assimilés au domicile, il doit en effet s'opposer formellement au dispositif retenu qu'il conviendrait de préciser dans le sens de ses observations faites à l'endroit de l'amendement 77. Dans la lignée d'autres avis portant sur la même matière, il propose de remplacer l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 17 par le texte suivant:

„Elle peut demander des renseignements ainsi que la production des pièces nécessaires au calcul des taxes. Aux fins de vérifier l'exactitude des renseignements ou de rassembler les pièces en question, les fonctionnaires de l'Administration de la gestion de l'eau qui ont qualité d'officier de police judiciaire au sens de l'article 58 peuvent accéder de jour et de nuit aux installations, locaux, terrains, aménagements et moyens de transport soumis à la présente loi et aux règlements pris en son exécution en vue de procéder aux constatations et contrôles prévus au paragraphe 3 de l'article 59.

Les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question. Ils peuvent assister à ces opérations.

Il est dressé procès-verbal des constatations et opérations.

Les dispositions de l'alinéa 2 ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33(1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de renseignements inexacts ou défaillants se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux agents ayant qualité d'officier de police judiciaire au sens de l'alinéa 2, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.“

Au paragraphe 4, il est inutile de prévoir l'obligation de mentionner dans le bulletin d'imposition établi par l'Administration de la gestion de l'eau les voies de recours, alors que cette disposition est redondante par rapport à l'article 14 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 outre, le texte ne précise pas quelle est l'autorité compétente pour établir le bulletin d'imposition. Il conviendrait de désigner formellement l'Administration de la gestion de l'eau à cet effet.

Quant au paragraphe 7, il est évident que le recours prévu devant le juge administratif vaut uniquement pour les actions contre les bulletins d'imposition établis par l'Administration de la gestion de l'eau, tandis que les recours dirigés en matière de recouvrement de la taxe contre l'Administration de l'enregistrement et des domaines sont de la compétence du juge judiciaire.

Sur le plan rédactionnel, il convient de redresser une coquille en écrivant „... tribunal administratif qui statue ...“.

Amendement 17

Cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Toutefois, le Conseil d'Etat prend note de la remarque introductive sous 4) des amendements sous examen qui fait suite à son observation quant à l'insertion à l'Annexe I d'une carte géographique d'une échelle plus grande. Dans la mesure où les auteurs entendent maintenir la carte actuellement prévue comme faisant l'objet de cette annexe, tout en ajoutant une deuxième à échelle plus grande, il faudra en tenir compte au niveau de la rédaction du deuxième alinéa de l'article 18.

Amendement 18

Sans observation.

Amendement 19

A l'instar de l'observation afférente reprise dans son avis précité du 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat doit une nouvelle fois insister sur la nécessité de remplacer les renvois aux directives communautaires qui, de par nature, s'adressent aux autorités des Etats membres et qui, en principe, ne sont de ce fait pas directement applicables, par des renvois aux textes de transposition dans la mesure où de tels renvois s'avèrent nécessaires. Le Conseil d'Etat considère que les notions utilisées aux paragraphes 1er et 3 sont suffisamment précises pour qu'il puisse être renoncé aux renvois en question.

Dans cet ordre d'idées, il propose de libeller comme suit le point c) du paragraphe 1er du nouvel article 20:

„c) les masses d'eau désignées eaux de plaisance, y compris les zones désignées eaux de baignade.“

Le paragraphe 3 se lira comme suit:

„(3) En vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles et du traitement des eaux urbaines résiduaires, (le Conseil d'Etat y préférerait la notion d'„eaux résiduaires“) l'ensemble du territoire national est classé respectivement zone vulnérable et zone sensible.“

Amendements 20 et 21

Les amendements en question tiennent compte de deux oppositions formelles du Conseil d'Etat. Ils ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 22

Le Conseil d'Etat aurait souhaité avoir des réponses aux questions que risque de soulever l'application pratique des interdictions visées.

Il note par ailleurs que le texte retenu tient compte de son opposition formelle.

L'amendement ne donne pas lieu à d'autres observations.

Amendements 23 à 30

Ces amendements portent tous sur des modifications apportées à l'article 15 du projet gouvernemental, numéroté article 23 dans le nouveau texte coordonné.

Alors que, contrairement au terme „eaux de surface“ défini à l'article 2 par opposition aux „eaux souterraines“, la notion „eaux superficielles“ n'est pas définie; il y a lieu de se tenir dans le cadre de l'article 23 aux termes définis à l'article 2.

Quant aux amendements proprement dits, les modifications apportées au paragraphe 1er ne donnent pas lieu à observation, sauf que pour des raisons rédactionnelles il convient de supprimer le mot „désigné“ au point f) (cf. amendements 23 à 26). Par ailleurs, selon les suites réservées aux observations du Conseil d'Etat faites à l'endroit des articles 13 et 14 du nouveau texte coordonné, il suffira, le cas échéant, de parler dans le contexte sous examen de la „loi du 19 juillet 2004 précitée“.

Eu égard aux modifications apportées par les amendements aux paragraphes 2 à 5 dont notamment le renvoi au nouvel article 27, le Conseil d'Etat propose de retenir le libellé suivant:

„(2) L'autorisation

- a) fixe les conditions concernant l'aménagement, l'exécution, la réalisation et l'exploitation des installations, ouvrages, travaux ou activités faisant l'objet de la demande d'autorisation;
- b) détermine la durée de validité de l'autorisation octroyée;
- c) définit les modalités et fréquences du contrôle du respect des conditions susmentionnées;
- d) tient compte des prescriptions des règlements grand-ducaux prévus à l'article 27.

(3) L'autorisation devient de plein droit caduque, lorsque les installations, ouvrages, travaux ou activités autorisés

- a) n'ont pas été commencés, achevés, ou mis en service dans le délai fixé dans l'autorisation;
- b) ont chômé pendant deux années consécutives;
- c) ont été détruits ou mis hors d'usage par un accident quelconque;

ou

d) ont été déplacés ou ont subi une transformation ou extension.“

Quant à la durée de validité et aux conditions de modification et de renouvellement des autorisations, le Conseil d'Etat propose encore de compléter l'article 23 sous examen par un nouveau paragraphe 4 qui pourrait avoir la teneur suivante:

„(4) Les autorisations ont une durée de validité de ...

Elles peuvent être modifiées et renouvelées dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 24.“

La numérotation des paragraphes qui suivent doit être adaptée en conséquence.

Quant au paragraphe 6, le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention des auteurs des amendements sur les problèmes que peut poser un cumul de sanctions pénales et administratives en relation avec le principe dit „*non bis in idem*“. Il a déjà eu l'occasion d'insister sur le respect dudit principe dans ses avis sur d'autres projets de loi (cf. l'avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines, doc. parl. No 5239⁵; les avis du 15 novembre 2005 et du 7 mars 2006 sur le projet de loi relative aux abus de marché, doc. parl. Nos 5415² et 5415⁹; l'avis du 17 juin 2008 sur le projet de loi relatif aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, doc. parl. No 5855).

L'on peut certes arguer que la finalité des mesures prévues au paragraphe 6 de l'article 23 n'est pas la même que celle des sanctions pénales reprises à l'article 61. Les peines de l'article 61 ont pour objectif de sanctionner le contrevenant, alors que les mesures administratives visent, non pas à imposer une amende administrative, mais à amener l'opérateur économique à respecter la loi, ou à suspendre l'activité non conforme à la loi. La situation est dès lors différente de celle où certains actes sont sanctionnés en même temps par des amendes administratives et par des sanctions pénales. Pour éviter des critiques éventuelles, le Conseil d'Etat suggère de parler dans la phrase introductive de „l'inobservation des prescriptions, restrictions, ...“ plutôt que d'utiliser le terme „infraction“.

Pour souligner que les mesures sous examen ne font pas double emploi avec les sanctions pénales de l'article 61, il propose encore une articulation différente des points a) et d) par rapport aux points b) et c). Le paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'Etat) se lirait dès lors comme suit:

„(5) En cas d'inobservation des dispositions de l'article 22 ou des conditions des autorisations prévues aux paragraphes qui précèdent, le ministre peut impartir à l'exploitant d'un établissement un délai dans lequel ce dernier doit se conformer à ces dispositions et conditions.

Si l'exploitant ne s'y est pas conformé à l'échéance du délai imparti, le ministre peut

- a) faire suspendre, après mise en demeure, en tout ou en partie l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité par mesure provisoire;
- b) retirer, par décision motivée, l'autorisation si l'exploitant n'en respecte pas les conditions ou s'il refuse de se soumettre aux conditions nouvelles que le ministre peut lui imposer.

Le ministre peut en outre prendre toutes les mesures urgentes que la situation requiert, notamment ordonner la fermeture de l'installation, interdire l'utilisation d'appareils et de dispositifs ou prescrire la suspension de l'activité, susceptibles d'être à l'origine de la pollution imminente ou consommée, d'effets négatifs sur l'état des eaux, sur leur régime ou sur la capacité de rétention des zones inondables.“

Quant au libellé des paragraphes 7 et 8 (6 et 7 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs des amendements sur la différence rédactionnelle avec les nouveaux articles 13 et 14 qui parlent respectivement de „réseaux de distribution publics“ et de „réseaux de collecte des eaux usées“ alors que les paragraphes sous examen emploient les termes „réseau public d'approvisionnement (en eau destinée à la consommation humaine)“ et „réseau public d'assainissement“. Le Conseil d'Etat propose de se tenir à un libellé identique en écrivant respectivement „réseau de distribution public d'eau destinée à la consommation humaine“ et „réseau de collecte des eaux usées“.

Amendements 31 et 32

Ces deux amendements ont trait à des modifications apportées à l'article 24 du nouveau texte coordonné (article 16 dans le projet gouvernemental initial).

Ils ont, de l'avis de la commission parlementaire, pour objet d'alléger et d'écourter les formalités procédurales prévues. Si le Conseil d'Etat avait préféré qu'il soit également tenu compte de ses observations en la matière concernant l'implication dans la procédure d'instances administratives autres que

l'Administration de la gestion de l'eau, il n'a pas d'objection quant à la démarche. Il se demande cependant si ce sera l'Administration de la gestion de l'eau ou la commune concernée qui sélectionne les éléments faisant l'objet de „l'extrait de la décision“ à publier par voie d'affichage.

Amendement 33

Si l'amendement prévu ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat se demande si le recours en réformation qui est ouvert devant les juridictions administratives contre les autorisations prévues à l'article 23 et les refus d'autorisation afférents ne devrait pas jouer au même titre pour les mesures que le ministre peut prendre au titre du paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'Etat) de cet article. En effet, selon le libellé prévu, seul le recours en annulation qui est de droit commun est prévu contre ces mesures. Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence de la démarche législative, le Conseil d'Etat suggère d'étendre le recours en réformation aux mesures prévues au paragraphe 6 précité.

Le Conseil d'Etat propose encore de rédiger la deuxième phrase de l'alinéa premier de l'article 25 comme suit:

„Ce recours doit être introduit sous peine de forclusion, dans un délai de 40 jours à compter de la notification de la décision.“

Amendements 34 et 35

Ces amendements ne donnent pas lieu à observation, le Conseil d'Etat considérant que, sous réserve d'être suivi quant à la nouvelle formulation qu'il a proposée à l'endroit de l'article 27, les amendements 34 et 36 tiennent compte de son opposition formelle du 3 juillet 2007.

Amendement 36

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat au sujet de l'article 17 du projet gouvernemental, les auteurs des amendements proposent de reformuler l'article 23, devenu l'article 27 dans le nouveau texte coordonné.

Si le texte de l'article 27 a le mérite de faire droit aux observations du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007, la forme proposée ne donne cependant pas satisfaction.

Le Conseil d'Etat s'oppose à l'énumération d'une myriade de directives européennes qui ont de près ou de loin trait à la protection des eaux. En effet, mis à part le fait que la directive s'adresse aux Etats membres et qu'en principe elle n'est dès lors pas directement applicable, l'énumération n'a qu'un intérêt purement documentaire, puisque le paragraphe 3 de l'article sous revue dispose que, dans la mesure où les normes de qualité légalement prévues en application des exigences fixées par ces directives ne suffisent pas pour atteindre les objectifs de la loi en projet, des contrôles plus sévères pourront être fixés.

Or, le texte proposé omet de préciser qui est l'autorité compétente pour ce faire. En outre, et le Conseil d'Etat de se répéter sur ce point, il faudra prévoir des valeurs limites d'émission plus contraignantes et éventuellement susceptibles de limiter les émissions plutôt que des contrôles plus stricts afin d'améliorer la qualité des eaux et cela nonobstant la définition retenue au point 8 de l'article 8. En effet, le terme „contrôles d'émission“ traduit de façon incorrecte la notion allemande „Emissionsbegrenzung“.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article 27 sous examen:

„Art. 27. Fixation des normes de qualité

(1) Un règlement grand-ducal détermine les conditions de contrôle des rejets dans les eaux de surface et établit les prescriptions générales pour la maîtrise des pressions et sources diffuses prises en exécution de l'article 26 en se basant sur

- a) des contrôles d'émission fondés sur les meilleures techniques disponibles, ou
- b) des valeurs limites d'émission permettant de respecter les objectifs environnementaux déterminés conformément aux articles 5 à 11.

(2) Le règlement grand-ducal prévoit des valeurs limites d'émission ou des techniques susceptibles de limiter les émissions de façon à garantir les objectifs et normes de qualité de la présente loi.“

Amendements 37 et 38

L'amendement 37 ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat rappelle son souhait de prévoir formellement et de façon générale l'association des autorités communales à l'élaboration des programmes visés à l'article 28 du nouveau texte coordonné, conformément à ce que suggère le commentaire relatif à l'amendement 39.

Quant à l'ajout du nouveau paragraphe 4, le Conseil d'Etat préférerait voir les dispositions en question figurer à l'article 65 qui a trait aux projets éligibles pour bénéficier d'une intervention financière à charge du Fonds pour la gestion de l'eau. Il échet en outre de fixer à cet égard le taux d'intervention du Fonds à l'instar des autres prises en charge financières prévues à cet article. Enfin, il convient de compléter la mention de la loi concernant le renouvellement du soutien au développement rural par la date de sa promulgation, qui est le 18 avril 2008.

Amendements 39 et 40

Le Conseil d'Etat a été partiellement suivi quant à ses observations relatives aux articles 20 et 21 du projet gouvernemental (articles 29, 30 et 31 du nouveau texte coordonné ainsi que l'Annexe II nouvelle).

Le nouveau libellé donne lieu aux observations suivantes:

Concernant le point 1 du nouvel article 29, le Conseil d'Etat ne saurait y donner son aval pour les raisons déjà développées ci-avant quant aux renvois dans un texte légal à des directives communautaires transposées en droit national par d'autres actes normatifs. Compte tenu de la complexité des sources de droit applicables, il pourrait tout au plus se déclarer d'accord avec le libellé suivant, sous réserve que la partie A de l'Annexe II soit supprimée:

„1. des mesures requises en vertu de la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau et des règlements pris en son exécution.“

Les autres éléments des amendements sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 41

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat se permet de renvoyer à sa proposition de transférer dans le cadre du chapitre 4 sous examen les dispositions de l'article 60 (cf. amendements 75 à 78).

Amendements 42 et 43

Le souci du Conseil d'Etat formulé dans son avis du 3 juillet 2007 tenait à cerner avec la précision requise les notions principales auxquelles recourt le texte légal sous objet.

La notion d'„eaux de ruissellement“ est certes plus courante que le terme „eaux météoriques“, pour être utilisée communément par les assurances et par les techniciens de l'évacuation des eaux.

Si le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'amendement sous objet, il préférerait néanmoins que le terme „eaux de ruissellement“ soit défini à l'article 2 (cf. observation ad amendement 16 relative à l'article 16 *in fine*).

Les amendements sous examen ne donnent pas lieu à d'autres observations.

Amendements 44 et 45

Sans observation.

Amendement 46

Nonobstant la précision apportée par les auteurs des amendements à la question de la composition du comité de la gestion de l'eau prévu à l'article 53 quant à la présence des représentants des communes et de la société civile, l'amendement sous examen prévoit d'associer en plus aux missions de coordination de ce comité les communes directement concernées par les mesures de renaturation des eaux de surface, tout en leur confiant à titre optionnel la fonction de maître d'ouvrage pour les travaux d'exécution des projets retenus.

Cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 47

Sans observation.

Amendement 48

Aux termes de cet amendement, la commission parlementaire préfère aligner le texte du projet de loi aux exigences de la directive 2007/60/CEE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, plutôt que de suivre la proposition du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007 de donner au programme de gestion des risques d'inondation la forme d'un plan directeur sectoriel au sens de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette option, alors que dans les deux cas une consultation adéquate du public et une association des autorités communales au processus d'élaboration du programme sont données.

Il note en outre que la notion de „programme de mesures“ du projet gouvernemental a été remplacée par celle de „plan de gestion“. Toutefois, le nouvel article 38 continue à prévoir au paragraphe 1er un plan de gestion unique alors que le paragraphe 4 vise la même notion au pluriel. Une clarification de ce point s'impose.

Le Conseil d'Etat se permet par ailleurs d'insister sur la modification du paragraphe 2 conformément à sa proposition de texte reprise dans son avis précité du 3 juillet 2007 pour les raisons y développées plus amplement.

Les autres modifications apportées au texte de l'article 28, devenu l'article 38 dans le nouveau texte coordonné, ne donnent pas lieu à modification.

Amendements 49 et 50

Sans observation.

Amendements 51 à 53

Le libellé retenu pour l'article 42 du nouveau texte coordonné fait largement suite aux critiques du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007.

Le texte proposé donne cependant lieu aux observations suivantes.

Pour les raisons déjà itérativement évoquées dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat doit s'opposer à la façon de déterminer le cadre des contrôles prévu au paragraphe 2. S'il insiste sur le renvoi au texte de transposition en lieu et place de la mention de la directive à transposer, ce renvoi doit viser un texte législatif ou réglementaire clairement déterminé et non se référer à un „texte de transposition“ non autrement précisé. Aussi propose-t-il d'écrire:

„... dans le cadre de contrôles à déterminer par voie de règlement grand-ducal.“

Le Conseil d'Etat note qu'en outre il est tenu compte de son opposition formelle quant aux dispositions visant à limiter à des entreprises agréées par le ministre la prérogative d'intervenir en matière d'entretien et de surveillance des infrastructures d'approvisionnement. Dans la mesure où les nouvelles dispositions prévoient que les conditions et modalités de cette sous-traitance sont reléguées à un règlement grand-ducal, il est clair que ce règlement devra respecter le cadre légal à mettre en place et omettre d'imposer aux entreprises chargées de cette sous-traitance de quelconques restrictions à l'exercice de leur activité professionnelle.

Enfin, il n'a pas été tenu compte de l'observation du Conseil d'Etat concernant le troisième tiret du dernier paragraphe (paragraphe 5 selon le texte coordonné). Le Conseil d'Etat préférerait le libellé suivant:

„(5) L'Administration de la gestion de l'eau peut:

- être autorisée à ...
- être informée au préalable par le fournisseur d'eau destinée à la consommation humaine de tous les projets de modification, d'extension et de renouvellement des infrastructures d'approvisionnement collectif pour autant qu'il s'agit d'infrastructures gérées par un syndicat de communes ou d'infrastructures modifiant la provenance, le traitement ou le stockage de l'eau;
- appliquer ou faire appliquer les mesures prévues par la présente loi pour rétablir ou améliorer l'état qualitatif ou quantitatif des eaux destinées à la consommation humaine.“

Amendements 54 et 55

Pour les raisons évoquées dans le cadre de l'examen de l'amendement 16 le Conseil d'Etat se doit d'insister une fois de plus sur l'utilité de prévoir l'insertion des dispositions de l'article 43 du nouveau texte coordonné dans la loi précitée du 19 juillet 2004.

Au paragraphe 2 le Conseil d'Etat propose de remplacer le texte de la commission parlementaire par le libellé usuellement retenu dans d'autres textes légaux et réglementaires prévoyant la consultation d'organes tiers en vue de la décision à intervenir. Le paragraphe 2 se lira dès lors comme suit:

„(2) En vue de prendre les règlements visés au paragraphe 1er, les communes sont tenues de demander l'avis de l'Administration de la gestion de l'eau.“

Amendements 56 à 59

Au paragraphe 3 de l'article 44 du nouveau texte coordonné le Conseil d'Etat propose d'écrire pour des considérations de style:

„(3) La zone de protection comprend obligatoirement une zone de protection immédiate qui abrite ou est destinée à abriter ...“.

Au paragraphe 10, alinéa 2 de ce même article, il convient, suite à la modification retenue par la commission parlementaire, d'écrire à l'alinéa trois „à la demande du ministre“ en lieu et place de „à la demande de l'administration susnommée“.

Amendements 60 et 61

Le Conseil d'Etat réitère sa recommandation de regrouper dans la loi précitée du 9 juillet 2004 toutes les dispositions ayant trait à des compétences communales. Tel est également le cas pour les dispositions figurant au paragraphe 6 de l'article 46 et à l'article 47 du nouveau texte coordonné.

Les amendements prévus ne donnent pas lieu à d'autres observations, sauf en ce qui concerne les deux aspects suivants:

Le Conseil d'Etat maintient sa réserve quant à l'obligation prévue au paragraphe 4 de l'article 46 de faire réceptionner le dossier technique par un organisme agréé. Quelles sont les qualifications à remplir en vue de cet agrément? Qui est compétent pour établir cet agrément? Compte tenu des exigences de l'article 11(6) de la Constitution quel est le texte légal prévoyant les conditions de l'agrément? En l'absence de réponses pertinentes aux questions visées le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement aux dispositions concernées. Il se demande s'il ne suffirait pas d'un renvoi à la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement, pour répondre utilement au problème évoqué.

Conformément à sa proposition de texte relative au paragraphe 2 de l'article 43 (cf. amendement 54), le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit le paragraphe 2 de l'article 47:

„(2) En vue de prendre les règlements visés au paragraphe 1er les communes sont tenues de demander l'avis de l'Administration de la gestion de l'eau.“

Amendements 62 et 63

Quant à l'économie générale des dispositions de l'article 48 le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 3 juillet 2007. Le texte ne donne pas lieu à d'autres observations, sauf que le Conseil d'Etat propose d'écrire au paragraphe 3 „... dans la mesure où ces données ...“ et de parler au paragraphe 5 simplement d'„une juste participation aux frais“, terminologie usitée en droit civil.

Amendement 64

Si le libellé que la commission parlementaire propose pour l'article 49 du nouveau texte coordonné ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat entend néanmoins pour les raisons évoquées ci-avant insister sur la reprise des dispositions dans la loi précitée du 19 juillet 2004 où elles auraient leur place à l'article 37, alinéa 3.

Amendement 65

L'intention des auteurs des amendements de persister à vouloir intégrer un plan général communal du „cycle urbain de l'eau“, qui fait par ailleurs partie intégrante du plan d'aménagement communal prévu aux articles 7 et suivants de la loi du 19 juillet 2004, n'est pas partagée par le Conseil d'Etat. Celui-ci préférerait que les autorités locales, leurs services techniques et les bureaux-conseils qu'elles auront commis disposent d'un instrument juridique unique en matière d'aménagement communal.

Les modifications apportées au texte qui figure à l'article 50 du texte coordonné ne donnent pas lieu à observation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que dans son avis du 3 juillet 2007 il avait proposé de remplacer le terme „cycle urbain de l'eau“ par la notion générique „services liés à l'utilisation de l'eau“. Il estime que les arguments développés en faveur de cette modification gardent toute leur valeur. Cette observation vaut au même titre pour les intitulés de la section 3 et de l'article 51.

Si pour le reste il a été largement suivi, il se demande cependant encore pourquoi les auteurs des amendements prévoient des dispositions spécifiques pour l'élaboration du plan national „du cycle urbain de l'eau“ qui selon leurs propres dires „représente en quelque sorte un plan sectoriel“. N'aurait-il pas été plus logique et plus simple de concevoir dès lors l'élaboration et l'adoption de ce plan d'après les règles légales s'appliquant en général aux plans directeurs sectoriels (cf. loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire)?

Amendements 66 à 68

Sans observation alors que le Conseil d'Etat a été largement suivi dans ses observations du 3 juillet 2007. Il y a pourtant lieu à redressement rédactionnel du paragraphe 4, où le mot „seront“ est à mettre à l'indicatif présent.

Amendement 69

Sans observation.

Amendement 70

Au regard des explications reprises dans le commentaire et renvoyant à des précédents législatifs, le Conseil d'Etat renonce à son opposition formelle.

Il admet que la commission parlementaire sera suivie par le Gouvernement en ce qui concerne son souhait de voir la présence au sein du comité de gestion de l'eau de représentants des communes et de la société civile.

Concernant l'emploi „cycle urbain de l'eau“, il renvoie à son observation afférente à l'endroit de l'amendement 65.

Amendements 71 et 72

Sans observation.

Amendement 73

Les observations du Conseil d'Etat du 3 juillet 2007 relatives aux „partenariats de rivière“ avaient leur raison d'être dans l'hypothèse où ces partenariats auraient eu la personnalité juridique en vue de faire fonction d'interlocuteurs privilégiés des instances politiques en matière de gestion de l'eau.

Si par contre, comme le soulignent les auteurs des amendements, ces partenariats ne sont rien d'autre que des „lieux de discussion avec participation volontaire et dont l'objet est l'information, la sensibilisation et la concertation (en ce qu'ils) contribue(nt) au dialogue dans le domaine de la gestion de l'eau“, le Conseil d'Etat se demande si le cadre organisationnel prévu pour ces partenariats a sa place dans la loi. En effet, l'objet de la loi est d'autoriser et d'interdire, de créer des droits et des obligations. Or, ici il s'agit d'organiser le dialogue entre le Gouvernement, d'une part, et les autorités locales et les milieux socio-économiques, d'autre part, sur la manière de mener l'action politique du premier vis-à-vis des seconds et d'associer les seconds aux initiatives du premier. Dans cet ordre d'idées, les dispositions prévues à l'article 55 du texte coordonné reflètent bien plus la volonté du Gouvernement d'organiser le dialogue en matière de politique de gestion de l'eau que de comporter une vraie valeur normative. Dans ces conditions il y a lieu, d'après le Conseil d'Etat, de supprimer l'article 55.

La numérotation des articles suivants devra être changée en conséquence.

Amendement 74

Le souci majeur du Conseil d'Etat fut d'organiser une consultation appropriée des autorités locales et du public en matière de l'eau.

Il ne voit pas d'inconvénient de s'inspirer de la Convention d'Arhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement plutôt que des procédures consultatives que prévoit la loi du 19 juillet 2004 pour organiser cette consultation.

L'approche retenue par la commission parlementaire quant aux articles 56 et 57 du texte coordonné trouve dès lors son appui.

Toutefois, pour éviter dans le texte de loi tout verbiage sans réelle valeur normative, il propose de regrouper les paragraphes 1er et 2 de l'article 56 en écrivant:

„(1) Toute personne intéressée peut pendant trois mois consulter à la maison communale des communes territorialement concernées les projets relatifs aux programmes de mesures prévus aux articles 28 à 32, au plan national des services liés à l'utilisation de l'eau², au programme directeur et au(x) plan(s) de gestion des risques d'inondation.

Ce délai est porté à six mois pour le projet relatif au plan de gestion hydrographique.

Les projets peuvent être consultés également à l'adresse du site électronique de l'Administration de la gestion de l'eau. Ce site comporte les mêmes informations que celles tenues à la disposition du public dans les communes territorialement concernées par lesdits projets.

Le dépôt des projets dans les maisons communales ainsi que la possibilité de s'en informer sur le site électronique de l'Administration de la gestion de l'eau sont signalés dans un avis publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg.

Les délais précités commencent à courir à partir du jour de la publication de cet avis.“

La numérotation des paragraphes qui suivent doit être adaptée en conséquence.

Au paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'Etat) il convient encore d'adapter la dénomination des programmes et plans visés et de remplacer „sur le site internet de l'Administration de la gestion de l'eau“ par „à l'adresse du site électronique de l'Administration de la gestion de l'eau“.

Quant à l'article 57 du texte coordonné il prévoit la consultation des communes sur ces mêmes projets de programmes et de plans. Les délais fixés aux communes pour y prendre position sont les mêmes que ceux réservés au public pour présenter ses observations. Or, un délai supplémentaire d'un mois accordé aux autorités communales leur ouvrirait la possibilité, au-delà de leur propre prise de position, de réagir aux observations du public. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de réserver un délai de respectivement 4 et 7 mois aux communes pour se prononcer.

Enfin, il recommande d'aligner, à l'instar de sa proposition pour les paragraphes 2 et 4 (1er et 3 selon le Conseil d'Etat), la dénomination des programmes et plans visés à celle utilisée dans les articles où ces programmes et plans sont définis.

Amendements 75 à 80

Les amendements en question portent sur le chapitre 9 comprenant les articles 58 à 61 du nouveau texte coordonné. Les dispositions en question prévoient l'attribution à des officiers de police judiciaire, autres que ceux désignés au titre 1er du Livre 1er du Code d'instruction criminelle, et la manière dont ceux-ci sont en droit d'exercer leurs prérogatives (cf. articles 58 et 59). Elles établissent en outre les sanctions pénales auxquelles le non-respect de la loi en projet peut donner lieu (cf. article 61). Elles comportent enfin la prérogative du ministre de prendre des mesures d'urgence pour enrayer des dangers graves et imminents de pollution ou de dégradation de la qualité des eaux et pour réagir à la diminution de la capacité de rétention des zones inondables (cf. article 60).

L'article 60 n'a manifestement pas sa place parmi les autres dispositions du chapitre 9 ayant trait à des dispositions d'ordre pénal. Tout en confirmant son accord avec les dispositions en question il propose de les transférer au chapitre 4 du nouveau texte coordonné où elles pourraient faire l'objet d'une section 6, intitulée „mesures d'urgence“. Quant aux dispositions de cet article, dont la numérotation devra être modifiée en conséquence, elles donnent lieu aux observations suivantes. Au premier alinéa, il convient de parler de „mesures d'urgence“ et non de „mesures de sûreté“ pour maintenir la cohérence terminologique avec l'intitulé de l'article. Au deuxième alinéa il suffit d'écrire: „La durée de validité de la décision est limitée à un mois“. Enfin, l'article aura avantage à être complété par un troisième alinéa prévoyant contre la décision ministérielle un recours en réformation devant le juge

² Cf. observation du Conseil d'Etat ad amendement 65.

administratif par analogie à la solution prévue à l'article 25 du nouveau texte coordonné. Cet alinéa pourra se lire comme suit:

„Contre les décisions ministérielles prévues au présent article un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond. Ce recours doit être introduit sous peine de forclusion dans un délai de 40 jours à compter de la date de notification de la décision.“

En ce qui concerne les articles 58 et 59, le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur sa mise en garde quant à l'extension incontrôlée des prérogatives d'officier de police judiciaire à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il note pourtant l'effort de la commission parlementaire de restreindre le cercle des fonctionnaires initialement prévus. Il ne saurait pourtant se déclarer d'accord avec les dispositions de l'article 58 qu'à condition que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire justifient d'une qualification professionnelle à la hauteur de leurs tâches qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale dont les modalités pourront être arrêtées par voie de règlement grand-ducal. Aussi propose-t-il d'écrire au paragraphe 1er de l'article 58 „peuvent être autorisés“ (au lieu de „sont habilités“) et de compléter cet article par un nouveau paragraphe à insérer derrière le paragraphe 1er, le paragraphe 2 actuel devenant paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 2 serait à libeller comme suit:

„(2) Les fonctionnaires visés au paragraphe 1er doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.“

Au paragraphe 2 (4 selon le Conseil d'Etat), le terme „stipulé“ utilisé à l'alinéa deux n'est pas correct, et devrait être remplacé par „disposé“. En tout état de cause le Conseil d'Etat propose de supprimer la fin de la phrase commençant par „comme stipulé ...“, l'alinéa deux se terminant de la façon par les mots „... pour la navigation de la Moselle“.

Au paragraphe 3 il y a encore lieu de redresser une coquille en écrivant: „... Tribunal d'arrondissement de Luxembourg“.

En ce qui concerne les modalités d'exercice des contrôles que sont autorisés à effectuer les fonctionnaires désignés, l'article 59 suit largement la proposition de texte du Conseil d'Etat reprise dans son avis du 3 juillet 2007. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme conduit cependant le Conseil d'Etat à insister sur une prise en compte plus conséquente de cet avis. Pour le détail de ces considérations il renvoie aux développements de son avis de ce jour au sujet du projet de loi No 5819. Afin de mettre le texte formulé par la commission parlementaire en concordance avec les exigences découlant de l'interprétation de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de veiller à la concordance des dispositions traitant de cette matière dans les différents textes légaux en vigueur ou en projet, il fera suivre ses propositions de modification du texte retenu par la commission parlementaire d'une proposition rédactionnelle de l'article 59.

Il convient d'adapter le paragraphe 1er en conséquence.

Par ailleurs, pour tenir compte de façon adéquate de la protection de l'inviolabilité du domicile privé (et des locaux qui y sont assimilés selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme) il convient d'insérer un nouveau paragraphe 2.

Au paragraphe 2 (3 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de remplacer le mot „habilités“ par „autorisés“ et de corriger au point b) une faute grammaticale en écrivant „... et à en prendre copie“.

Le paragraphe 3 (4 selon le Conseil d'Etat) aura avantage à être complété par l'obligation des personnes y visées de faciliter les opérations de contrôle.

Le paragraphe 4 (5 selon le Conseil d'Etat) doit être complété par l'obligation imposée aux contrôleurs de remettre au propriétaire, exploitant ou détenteur des infrastructures ou moyens de transport une copie du procès-verbal.

Quant au paragraphe 5 (6 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose par souci de cohérence rédactionnelle des dispositions du genre de remplacer le libellé de la commission parlementaire par la proposition de texte formulée dans son avis du 3 juillet 2007.

Sur base des considérations qui précèdent le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article 59:

„Art. 59. Pouvoirs de contrôle

(1) Les membres de la police grand-ducale et les fonctionnaires visés à l'article 58 peuvent accéder de jour et de nuit aux installations, locaux, terrains, aménagements et moyens de transports soumis à la présente loi et aux règlements pris en son exécution s'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'exécution.

Les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question.

(2) Les dispositions du paragraphe 1er ne sont pas applicables aux locaux qui servent à l'habitation.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33(1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la police grand-ducale ou agents au sens de l'article 58, agissant en vertu d'un mandat du juge d'instruction.

(3) Dans l'exercice des attributions prévues au paragraphe 1er les fonctionnaires concernés sont autorisés

- a) à procéder ou à faire procéder à des essais d'appareils ou de dispositifs susceptibles de provoquer des pollutions ou destinés à combattre celles-ci,
- b) à demander à recevoir communication de tous livres, registres et fichiers relatifs à une installation ou activité au sens de la présente loi et à en prendre copie,
- c) à prélever ou à faire prélever, aux fins d'examen ou d'analyse, des échantillons de produits, matières ou substances fabriqués, utilisés, manipulés, stockés, déposés ou extraits, susceptibles d'être à l'origine d'une pollution,
- d) à saisir, et au besoin, à mettre sous scellés 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 ou à ses règlements d'exécution, ainsi que les documents les concernant.

Une partie de l'échantillon dont question au point c), cachetée ou scellée, est remise au fournisseur ou au destinataire de la substance, de la préparation ou de l'article qui a fait l'objet du contrôle effectué, à moins que celui-ci n'y renonce expressément ou que des raisons techniques ne s'y opposent.

(4) Les propriétaires et exploitants chez lesquels l'opération a lieu ainsi que les personnes qui les remplacent sont tenus, à la réquisition des fonctionnaires chargés de ces mesures, de faciliter les opérations auxquelles ceux-ci procèdent.

Les personnes visées à l'alinéa qui précède peuvent assister aux opérations.

(5) Il est dressé procès-verbal de ces constatations et opérations.

(6) En cas de condamnation, les frais occasionnés par les mesures prises en vertu du présent article sont mis à charge de la personne condamnée et, le cas échéant, imputés sur l'amende prononcée. Dans les autres cas, ces frais sont supportés par l'Etat."

Amendements 81 à 91

Les amendements sous examen ont trait au chapitre 10 et à ses articles 62 à 68 portant sur la création et les modalités de fonctionnement du Fonds pour la gestion de l'eau, institué en vertu de la loi budgétaire du 24 décembre 1999.

Le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur les questions d'opportunité soulevées dans son avis du 3 juillet 2007.

Quant à la forme, les modifications retenues par la commission parlementaire ne donnent pas lieu à observation à l'exception du libellé du paragraphe 1er de l'article 67. Comme il n'est pas certain que l'actuelle répartition des compétences au sein du Gouvernement et la dénomination des titulaires des ressorts ministériels restent les mêmes au-delà de la prochaine échéance électorale, le législateur a pris l'habitude, suite à la suggestion du Conseil d'Etat, de ne pas reprendre dans les textes de loi les titres

sous lesquels les différents ministres exercent leurs fonctions, mais de faire de façon plus générale référence aux attributions gouvernementales visées. Dans cette lignée il y a lieu de réserver le libellé suivant au paragraphe 1er de l'article 67:

„(1) Il est créé un comité de gestion du Fonds pour la gestion de l'eau, placé sous l'autorité du ministre. Ce comité est composé de deux délégués désignés par le ministre et d'un délégué désigné par chacun des membres du gouvernement ayant respectivement l'Intérieur, le Budget, l'Agriculture, la Santé ou l'Environnement dans ses attributions.“

Amendement 92

Par souci d'assurer une cohérence législative à travers tous les textes légaux concédant un droit d'agir en justice aux associations écologiques, le Conseil d'Etat préférerait l'ajout des qualificatifs „direct ou indirect“ derrière le terme „préjudice“.

Amendement 93

Sans observation.

Amendement 94

Sans observation, sauf qu'il convient de modifier comme suit à l'article 70 du nouveau texte coordonné le libellé constituant l'ajout d'un point 4 au paragraphe 1er, alinéa trois de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat:

„4. de la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 15, 16 et 17 de la loi du *jmmaa* relative à l'eau.“

Amendement 95

Sans observation.

Amendement 96

Le Conseil d'Etat se doit d'insister encore une fois sur l'intérêt de reprendre dans la loi précitée du 19 juillet 2004 tout ce qui a trait à l'aménagement communal et en particulier à la planification locale et aux équipements collectifs pour faciliter la consultation des textes par les praticiens, autorités communales, services techniques communaux, bureaux-conseils, et par les particuliers. Il renvoie à ses propositions de texte afférentes reprises tant dans son avis du 3 juillet 2007 qu'aux endroits pertinents du présent avis qui devront évidemment être adaptées en fonction des dispositions définitivement retenues.

Amendements 97 à 101

Sans observation.

Amendements 102 et 103

Les amendements en question ne donnent pas lieu à observation.

Toutefois, il y a lieu de redresser une coquille qui s'est glissée dans la phrase introductive du paragraphe 1er de l'article 72, en écrivant „(1) Sont abrogés ...“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que le paragraphe 3, de l'article 65, devenu le paragraphe 2 de l'article 72 est dépourvu d'intérêt juridique. Si l'idée des auteurs du texte en question doit revêtir une utilité pratique, il faudra, comme le Conseil d'Etat l'a indiqué dans son avis du 3 juillet 2007, compléter le paragraphe en question „par les modifications utiles à apporter à l'ensemble des textes légaux comportant des renvois à adapter plutôt que de retenir ... une formule vague qui de toute façon ne fait que répéter une règle générale de la légistique formelle“. Par voie de conséquence, et en l'absence des précisions utiles apportées au projet initial, ce paragraphe aura avantage à être supprimé.

Amendement 104

Sans observation.

OBSERVATIONS RELATIVES AUX ANNEXES*Annexe I*

Le Conseil d'Etat rappelle ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 17.

Annexe II

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit des amendements 39 et 40 et il propose soit de remplacer la partie A de l'Annexe II par l'énumération des textes légaux et réglementaires ayant transposé en droit national les directives européennes reprises, soit de supprimer la partie A qui n'a en fin de compte qu'un caractère purement documentaire sans valeur normative aucune.

Annexe III

Cette annexe donne lieu aux observations suivantes:

- a) Dans la mesure où le Conseil d'Etat est suivi dans ses propositions de modification de la terminologie utilisée, il doit également en être tenu compte au niveau du libellé de l'annexe III.
- b) Au point 7.1. la référence à la législation communautaire relative à la protection de l'eau est à remplacer par celle au(x) texte(s) de transposition en droit interne.
- c) La phrase introductive du point B aura avantage à se lire comme suit:

„B. Les mises à jour des plans de gestion de district hydrographique doivent comprendre: .“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 septembre 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER