

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

Avis complémentaire du Conseil d'État

(23 mai 2017)

Par dépêche du 6 avril 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'environnement. Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi qui fait apparaître les amendements parlementaires en caractères soulignés et en gras et les propositions de texte du Conseil d'État, que la commission parlementaire compétente a fait siennes, en caractères soulignés.

Examen des amendements

Observations préliminaires

Le Conseil d'État constate qu'à l'article 1^{er} du texte coordonné, les auteurs du projet de loi ont supprimé le point *8bis* ayant défini l'expression « crue subite », comme proposé par le Conseil d'État dans son avis du 7 février 2017 (doc. parl. 7404⁵), sans que cette suppression ait été indiquée expressément dans le texte coordonné.

Le Conseil d'État constate également une incohérence au niveau de l'article 4 du texte coordonné par rapport à la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » qui dispose en son article 42 ce qui suit :

« **Art. 42.** 1° L'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est modifié comme suit :

« Le volume de tout prélèvement supérieur à 250 mètres cubes par an est déterminé au moyen d'un dispositif de comptage mis en place par l'utilisateur. » »

Or, l'article 4 sous rubrique parle d'un volume de 200 mètres cubes. Si la commission parlementaire a effectivement l'intention de réduire ce volume, il y a lieu de le préciser par le biais d'une modification de la loi précitée du 3 mars 2017. Sinon, le premier point de l'article 4 du texte coordonné est à supprimer.

Amendement 1

L'amendement sous rubrique répond à une opposition formelle du Conseil d'État ayant demandé « de définir avec précision les secteurs visés

par les auteurs » dans le contexte des schémas de tarification fixés à l'article 12 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Ainsi, le nouvel article 2 tel que proposé par la commission parlementaire distingue quatre secteurs dont les secteurs Horeca et des campings. L'amendement sous rubrique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État qui peut lever son opposition formelle.

Amendements 2, 4, 6 et 8

Les amendements 2, 4, 6 et 8 disposent que les programmes de mesures visés à l'article 28 de la loi précitée du 19 décembre 2008 et les plans de gestion des risques d'inondation ne seront plus déclarés obligatoires par voie de règlement grand-ducal, mais qu'ils seront, à l'avenir, « arrêtés » ou approuvés par le Gouvernement en conseil et publiés dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. La commission parlementaire explique ce choix en affirmant que « [c]ette modification s'impose afin de tenir compte de la lettre et de l'esprit de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (...) qui oblige les États membres à atteindre des objectifs environnementaux (...) tout en leur laissant la liberté de choisir les moyens pour atteindre ce résultat ». Le Conseil d'État s'interroge sur la nature et la valeur juridique des actes du Gouvernement arrêtant ou approuvant les programmes.

Le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier les affirmations de la commission parlementaire par rapport à la portée de la directive précitée. Il se doit néanmoins de relever que les auteurs des amendements sous revue ne fournissent aucune précision en ce qui concerne les programmes de mesure et les plans de gestion des risques d'inondation déjà déclarés obligatoires en vertu des dispositions actuellement en vigueur. La modification envisagée des dispositions de la loi privera ces règlements grand-ducaux de leur base légale. Ils seront implicitement abrogés et à remplacer par les instruments conformes à la loi en projet.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des amendements 2, 4, 6 et 8.

Amendement 5

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler quant au fond. Toutefois, en raison du fait que les amendements 2, 4, 6 et 8 prévoient, entre autres, de ne plus déclarer obligatoires les programmes de mesures par voie de règlement grand-ducal, le nouvel article 13, paragraphe 3, de la loi en projet doit être reformulé afin de déterminer clairement les cas dans lesquels un élargissement et un déplacement d'un cours d'eau sont reconnus d'utilité

publique. Un « projet » de renaturation approuvé par le Gouvernement et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ne saurait entraîner une reconnaissance d'utilité publique et, partant, la possibilité d'une expropriation des fonds concernés. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« L'élargissement ou le déplacement d'un cours d'eau nécessaires à la renaturation sont reconnus d'utilité publique. Dans ces cas l'expropriation de fonds bâtis ou non est poursuivie conformément à la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

Amendement 6

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des amendements 2, 4, 6 et 8.

Amendement 7

Le Conseil d'État déplore que les questions qu'il a posées dans le cadre de son avis précité du 7 février 2017 et qui ont concerné la qualité et la portée des mesures prévues au paragraphe 2 de l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008 n'aient pas été thématiques. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des amendements 2, 4, 6 et 8.

Le Conseil d'État constate que l'amendement sous rubrique supprime l'ajout proposé à la fin du paragraphe 7 du projet initial, de sorte qu'il peut lever son opposition formelle en ce qui concerne le nouvel article 18. Le Conseil d'État constate que la commission parlementaire a effectué la même modification à l'endroit du nouvel article 27 du texte coordonné et il peut également lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 38 du projet initial.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 8

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des amendements 2, 4, 6 et 8.

Amendement 9

Sans observation.

Amendement 10

Le Conseil d'État rappelle sa position par rapport aux amendes administratives. Il admet le droit pour une administration de sanctionner la violation d'une obligation légale, en ayant notamment recours à une sanction pécuniaire. Dans ce contexte, il a toujours insisté sur le respect de quatre conditions, à savoir :

– la légalité de l'incrimination,

- la légalité de la sanction,
- le respect des droits de la défense,
- le recours de pleine juridiction.

À la lecture de l'amendement sous rubrique, le Conseil d'État constate que ces conditions sont remplies. Toutefois, en ce qui concerne le délai de recours prévu au paragraphe 4, il rappelle l'avantage de s'en tenir au droit commun et de ne rien changer au délai normal d'introduction du recours en réformation qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court.

Amendement 11

L'amendement 11 et, plus tard, l'amendement 14 répondent à une opposition formelle du Conseil d'État ayant demandé de fixer des critères précis concernant les aides pour lesquelles les personnes physiques et morales sont éligibles. Le Conseil d'État, tout en renvoyant à son observation à l'endroit de l'amendement 14, est en mesure de lever cette opposition formelle.

Amendement 12

Par rapport à son avis précité du 7 février 2017, le Conseil d'État rappelle qu'il avait noté que la formulation employée par les auteurs du projet de loi dans le corps du texte de la loi en projet pour déterminer les communes qui sont éligibles pour les aides fixées à l'article 65, lettres d) et i) du projet de loi initial n'était « pas en phase avec le commentaire des articles qui dit que « un avis favorable concernant le règlement de taxe en vigueur au moment de la demande de prise en charge est considéré comme condition de recevabilité de la demande », alors que le texte de la loi en projet utilisait les termes « communes (...) ayant appliqué la tarification de l'eau telle que définie dans le chapitre 2, section 2 de la présente loi ». Le Conseil d'État avait demandé de clarifier ce point.

L'amendement 12 entend répondre à cette observation en précisant que pour les prises en charge visées aux lettres d) et i) de l'article 65, seules les communes « ayant obtenu un avis favorable par l'Administration de la gestion de l'eau concernant leur règlement de taxe communal en vigueur au moment de l'introduction de la demande » sont éligibles. Toutefois, le Conseil d'État se doit de relever qu'en vertu des articles 43, paragraphe 2, et 47, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008, les règlements de taxe communaux sont « transmis pour avis à l'Administration de la gestion de l'eau » et qu'à « l'expiration d'un mois il peut être passé outre à l'absence d'avis ». De la sorte, un règlement de taxe communal pris en vertu de la loi relative à l'eau n'est pas nécessairement avisé par l'Administration de la gestion de l'eau et les communes seront ainsi privées du bénéfice des aides visées aux lettres d) et i) de l'article 65. Une telle formulation risque ainsi de créer des iniquités entre les communes au moment où l'Administration de la gestion de l'eau, pour une raison ou une autre, omet d'aviser un tel règlement communal. Dans ce cas, la commune concernée se verra refuser les prises en charge en question, même si elle applique correctement les dispositions relatives à la tarification de l'eau fixées au chapitre 2, section 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008.

S'y ajoute qu'un avis, même favorable, n'est pas un acte juridique. Le juge administratif le considère comme un acte préparatoire, qui en tant que tel n'est pas susceptible de recours contentieux¹. Comment dans ces conditions un tel acte, qui ne revêt pas un caractère obligatoire et qui, pour le surplus, fait partie d'une procédure étrangère et antérieure à celle visée en l'espèce, peut-il servir de condition pour l'octroi d'une aide financière ?

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à faire dépendre l'octroi de l'aide en cause de l'avis favorable de l'Administration de la gestion de l'eau.

Pour rencontrer les critiques du Conseil d'État et afin de déterminer clairement à partir de quel moment une commune est éligible pour une aide, le Conseil d'État propose de rédiger la deuxième phrase et la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 66 de la loi précitée du 19 décembre 2008 de la façon suivante :

« (...) Pour les prises en charge visées aux lettres d) et i) de l'article 65, seules les communes dont la tarification de l'eau est conforme aux dispositions du chapitre 2, section 2, de la présente loi sont éligibles. Lorsque la demande de prise en charge émane d'un syndicat de communes pour le compte d'une ou de plusieurs communes y affiliées, le syndicat est seulement éligible pour la ou les communes dont la tarification de l'eau est conforme aux dispositions du chapitre 2, section 2, de la présente loi. »

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

L'amendement 14 détermine, par le biais d'une annexe à insérer dans la loi, les critères de prise en charge au bénéfice des personnes physiques et morales de droit privé. En ce qui concerne la forme de l'amendement 14, le Conseil d'État insiste toutefois à faire abstraction de la création d'une annexe pour fixer ces critères et demande de les introduire dans le corps du texte. Il se doit de rappeler que les annexes sont des dispositions jointes à un acte normatif en vue de le compléter et que les annexes à caractère juridique reprennent seulement des règles ou données qui, en raison de leur technicité, seraient difficiles à insérer dans le corps même du dispositif, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Amendement 3

L'expression « in fine » est à mettre en italique.

¹ CA 22-1-98 (9647C, 9759C, 10080C, 10276C) ; CA 17-10-2000 (11904C).

Amendement 4

Au paragraphe 2 du texte proposé, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} » au lieu de « paragraphe (1) ».

Amendement 7

Au paragraphe 3 du texte proposé, il convient d'écrire « paragraphe 5 » et « paragraphes 1^{er} et 2 » à la place de « paragraphe (5) » et « paragraphes (1) et (2) ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, du texte proposé, il est indiqué d'écrire « mise en dépôt » au lieu de « remise en dépôt » et d'écrire « ministre ayant la Justice dans ses attributions » au lieu de « ministre de la Justice ».

Au paragraphe 6, quatrième phrase, du texte proposé, il y a lieu de remplacer l'expression « communes territorialement intéressées » par « communes territorialement concernées ».

Au paragraphe 9, alinéa 1^{er}, du texte proposé, il faut écrire « paragraphe 2 » à la place de « paragraphe (2) ».

Amendement 8

Au point 1, dans le texte proposé, il est indiqué de remplacer les termes « 6 mois » par « six mois ».

Amendements 9 et 10

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc, par exemple, de renvoyer systématiquement au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ».

Amendement 11

Au paragraphe 1^{er}, lettre g), du texte proposé, il y a lieu d'écrire « paragraphe 4 » et non « paragraphe (4) ».

Amendement 13

Le texte de la disposition à modifier est précédé et suivi de guillemets pour mieux le distinguer. Partant, il faut écrire :

« Le paragraphe 5, lettre e) du nouvel article 35 se lira comme suit :

« e) ... »

Dans le texte proposé, il faut écrire « paragraphe 5 » et « paragraphe 1^{er} » à la place de « paragraphe (5) » et « paragraphe (1) ».

Amendement 14

Les termes « article 65 (2) », « paragraphe (1) », « article 65 (1) f) », « article 65 (1) j) », « article 65 (1) k) » et « article 65 (1) l) » sont à remplacer par « article 65, paragraphe 2 », « paragraphe 1^{er} », « article 65, paragraphe 1^{er}, lettre f) », « article 65, paragraphe 1^{er}, lettre j) », « article 65, paragraphe 1^{er}, lettre k) » et « article 65, paragraphe 1^{er}, lettre l) ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mai 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes