

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi-cadre sur l'eau

Par dépêche du 28 mars 2007, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il s'agit en premier lieu de transposer en droit national une directive européenne, à savoir 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. Il s'agit par ailleurs de profiter de l'occasion pour adapter et coordonner la législation nationale en matière de gestion de l'eau.

Les dispositions de la directive auraient dû être mises en œuvre "*au plus tard le 22 décembre 2003*". Il faut donc noter avec satisfaction que le gouvernement a enfin réussi, avec plus de trois années de retard, à présenter le projet de loi en question.

Les grands avantages du projet

Le projet présente certainement plusieurs avantages du point de vue administratif, dont

- celui de regrouper plusieurs lois, dont certaines très anciennes, en une seule;
- celui d'harmoniser la législation luxembourgeoise avec celle de l'Union Européenne;
- celui de mieux permettre des modifications ultérieures résultant de nouvelles directives sectorielles dans le domaine de l'eau;
- celui de conférer une base légale plus explicite, notamment à la protection des eaux souterraines.

Cette façon de procéder doit se répercuter favorablement sur la qualité de toutes les eaux, à savoir les eaux potables, les eaux de surface, les eaux souterraines et les cours d'eaux. Une gestion plus globale des eaux et leur protection systématique sur base d'inventaires des masses d'eaux seront ancrées dans la loi.

Le cadre que doit créer cette loi est de la plus haute importance puisqu'il s'agit de préserver et d'améliorer l'état des eaux et des écosystèmes aquatiques, de promouvoir l'utilisation durable de l'eau, de renforcer la protection de l'environnement aquatique, d'assurer la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines, de régénérer le régime des eaux de surface, de gérer les risques d'inondation, d'arrêter les principes directeurs régissant la fourniture d'eau destinée à la consommation humaine et à l'utilisation industrielle, artisanale et agricole ainsi que l'évacuation et l'assainissement des agglomérations, de mettre en œuvre des programmes de surveillance et de contribuer à l'entretien des cours d'eau, tout ceci non seulement pour le bien-être de la génération actuelle, mais aussi et surtout pour la survie des générations futures, pour lesquelles la disponibilité et la bonne qualité des eaux sont des préalables essentiels.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut donc que soutenir tout effort qui vise à atteindre ces objectifs, et c'est dans cet esprit qu'elle voudrait présenter quelques remarques concernant certains instruments et stratégies proposés.

Une vingtaine de règlements grand-ducaux à présenter

Le projet de loi sous avis prévoit une bonne vingtaine de règlements grand-ducaux d'exécution.

Si certains de ces règlements vont concerner la composition, l'organisation ou le fonctionnement de comités (composition de la cellule d'observation et d'annonce des crues, composition du comité de gestion de l'eau, organisation et fonctionnement de l'observatoire de l'eau, fonctionnement du comité de gestion du Fonds pour la gestion de l'eau, fonctionnement du comité d'accompagnement permanent des projets d'envergure), d'autres traiteront de dispositions indispensables à la bonne gestion des eaux et à la prévention de leur pollution. Il s'agit en particulier des missions de la cellule d'observation et

d'annonce des crues (art. 31.3.), des "*règles de l'art*" à observer en matière de captage, de production, de traitement, d'emmagasinage et de distribution des eaux destinées à la consommation humaine ainsi que des normes qualitatives applicables à ces eaux (art. 32.2.), des modalités relatives à la surveillance de la qualité de l'eau distribuée (art. 33.2.) ou de la désignation de réserves d'eau d'intérêt national, y compris la délimitation géographique à l'intérieur de laquelle les installations, ouvrages, dépôts ou travaux peuvent être interdits, réglementés ou soumis à autorisation (art. 36.2.). Les projets de ces règlements grand-ducaux, s'ils avaient été joints au projet de loi, auraient pu fournir des précisions très utiles!

Il en est de même d'un grand nombre d'autres règlements grand-ducaux, mentionnés explicitement dans le projet de loi comme "*pouvant*" être pris, c'est-à-dire dont l'existence ne serait pas indispensable. Il s'agit de règlements grand-ducaux concernant des sujets aussi variés que

- la détermination des conditions de classement en des catégories de qualité du potentiel écologique de certaines eaux de surface (art. 6.5.);
- les schémas de tarification harmonisés (art. 8.1.);
- les modalités de la taxe de prélèvement (art. 8.2.) et de la taxe de rejet (art. 8.3.) d'eau;
- les modalités d'encaissement de ces deux taxes (art. 8.7.);
- les spécifications techniques à mettre en œuvre pour entreprendre l'analyse et l'étude requises pour le premier établissement de l'état des lieux des bassins hydrographiques (art. 11.3.);
- les modalités administratives et techniques relatives aux programmes de surveillance de l'état qualitatif et quantitatif des eaux de surface et des eaux souterraines (art. 13.4.);
- les conditions et modalités d'introduction et d'instruction des demandes en autorisation, ainsi que celles de délivrance ou de refus desdites autorisations (art. 16.6.);
- le contenu du dossier technique renseignant sur les infrastructures d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine (art. 33.3.);
- les mesures administratives en rapport avec les interdictions et les réglementations dans des zones de protection (art. 35.8.);

- le contenu du dossier technique renseignant sur toute infrastructure d'assainissement collective et son mode d'exploitation (art. 37.3.), ou encore
- le format et le contenu du plan général du cycle urbain de l'eau à établir par chaque commune (art. 41.4.).

On pourrait évidemment renoncer à tous ces règlements grand-ducaux si le texte de la loi était suffisamment explicite. Or, très souvent, le texte projeté de la loi ne fixe que le principe et laisse le soin de la réglementation précise au Grand-Duc. La Chambre estime qu'il faudrait présenter les projets de tous ces règlements grand-ducaux avant le vote de la loi, ne fût-ce que pour éviter la critique d'une approche administrative arbitraire qui pourrait être formulée lors d'une application de la loi sans les précisions des règlements d'exécution.

La récupération des coûts

L'application prévue des principes de récupération des coûts ("*Kostendeckungsprinzip*") et du pollueur-payeur ("*Verursacherprinzip*") aura comme conséquence inévitable que le prix de l'eau potable et celui de l'eau usée sera "*le résultat des coûts de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintenance des infrastructures liées au services du cycle urbain de l'eau, en l'occurrence l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine, l'évacuation et l'épuration des eaux urbaines résiduelles et la gestion des eaux pluviales au sein des agglomérations et des zones destinées à être urbanisées*". L'article 8, qui traite de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, renvoie à trois règlements grand-ducaux qui doivent être pris et un règlement grand-ducal qui "*peut*" être pris en vue de déterminer les modalités de calcul des différentes taxes à percevoir. Le projet de loi précise toutefois que tous les coûts des services sont récupérés auprès des consommateurs bénéficiaires.

Les coûts se composent

- d'une taxe de prélèvement d'eau en cas de prélèvement dans une eau de surface ou une eau souterraine susceptible d'influer sur l'état quantitatif de cette eau, taxe encaissée par l'administration communale pour le compte de l'Etat;

- d'une taxe de rejet d'eau en cas de rejet direct ou indirect, ponctuel ou diffus, dans une eau de surface ou une eau souterraine susceptible d'influer sur l'état qualitatif de cette eau, taxe également encaissée par l'administration communale pour le compte de l'Etat;
- de taxes et de tarifs déterminés par des règlements communaux suivant un schéma de tarification préétabli, distinguant au moins le secteur des ménages, le secteur industriel et le secteur agricole, horticole, viticole et sylvicole.

Les recettes encaissées pour le compte de l'Etat sont versées dans le Fonds pour la gestion de l'eau et celles encaissées pour le compte des communes doivent être allouées au financement de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance des infrastructures liées aux services du cycle urbain de l'eau. Ce seront donc les consommateurs qui devront intégralement financer tous les frais liés à leur consommation d'eau. Alors que, selon le commentaire de l'article 8, l'ordre de grandeur du coût facturé jusqu'à présent était de 0,5 à 2 €/m³ pour l'eau potable, le prix facturé dorénavant, toutes taxes confondues, s'élèvera à environ 5 €/m³.

L'eau étant un bien public, une ressource rare et un bien indispensable à la vie quotidienne, on peut sans doute poser la question de savoir si la récupération des coûts, au lieu de se faire à prix constant par mètre cube, ne pourrait pas être facturée aux consommateurs suivant un schéma progressif, dans le sens où une quantité de cent litres par personne et par jour par exemple serait facturée au-dessous du prix de revient et que le tarif augmente ensuite en fonction de la progression de la consommation. Une telle façon de procéder entraînerait des économies de la consommation en eau, économies aidant à éviter le gaspillage d'une ressource rare. Sachant que la majeure partie du coût de l'approvisionnement résulte de frais d'infrastructures qui sont largement indépendants du volume d'eau transvasé, le système actuellement proposé, qui divise le coût total de l'approvisionnement par la quantité de mètres cubes d'eau consommés, rend le prix par mètre cube plus intéressant, non seulement pour les ménages, mais également pour l'industrie et l'agriculture, si les quantités d'eau consommées sont plus élevées.

Le principe de l'universalité du budget de l'Etat sera mis en échec du fait que les taxes de prélèvement et de rejet d'eau sont versées directement au "*Fonds pour la gestion de l'eau*". Ce fonds va donc, à lui seul, subvenir à tous les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, dispensant ainsi le budget général de l'Etat de toute dotation.

Les moyens budgétaires étatiques et communaux prévus jusqu'à présent pour l'approvisionnement et l'épuration des eaux, en dehors de tout principe de couverture des frais, n'étant à l'avenir plus requis du fait de l'application du principe "*coût-vérité*", une diminution des impôts généraux devrait logiquement en être la conséquence. Une exception à cette diminution pourrait se présenter dans les communes dans lesquelles on n'a pas assez investi au cours des années passées dans les infrastructures d'eaux (bassins de collecte et de rétention, canalisations, tours d'eau, stations d'épuration, etc.) alors que les investissements qui deviendront nécessaires à l'avenir se répercuteront évidemment sur le prix de l'eau dans ces communes.

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, l'obligation communautaire d'adapter les prix aux coûts effectifs ainsi que la création d'un fonds spécial pour financer le réseau de distribution de l'eau - et par conséquent la séparation entre, d'une part, le réseau d'infrastructure et, d'autre part, le service de vente - confirment la tendance latente à libéraliser aussi l'eau, le seul secteur des industries de réseaux à ne pas avoir fait l'objet d'une directive sectorielle de libéralisation.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut dans ce contexte que se rallier à l'avis du 6 avril 2006 du Conseil Economique et Social concernant le secteur de l'eau, qui avait mis en garde contre toute tentative de libéralisation et a considéré que "*le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire encadrée au niveau communautaire font que le secteur de l'eau ne se prête pas à une libéralisation, mais devraient conduire, au contraire, à stabiliser et pérenniser la maîtrise publique de l'industrie d'eau.*"

La prétendue simplification administrative

Le "*souci de simplification administrative*", prôné tous azimuts, est également cité à plusieurs reprises dans le commentaire des articles, notamment en rapport avec la longue liste des "*travaux, installations, ouvrages, dépôts ou activités*" énumérés à l'article 15 et soumis à autorisation spécifique préalable.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est consciente qu'il se recommande, dans un souci de cohérence, de regrouper et d'harmoniser les régimes des autorisations instaurés notamment par:

- la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau;
- l'édit du 13 août 1669 de Louis XIV portant règlement général pour les eaux et forêts;
- l'arrêté du 9 mars 1798 (19 ventôse an VI) du Directoire exécutif contenant des mesures pour assurer le libre cours des rivières et canaux navigables et flottables;
- la loi du 16 mai 1929 concernant le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau;
- la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et
- la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Encore faut-il que cette compilation de situations soumises à autorisation soit compréhensible, effective et proportionnelle aux enjeux.

D'après la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, les principes de nécessité et de proportionnalité seront applicables également aux autorisations basées sur des raisons impérieuses d'intérêt général, telle que l'environnement.

A titre d'illustration du "*souci de simplification administrative*", l'on peut citer, parmi les dix-sept (!) cas de figure soumis à autorisation suivant l'article 15 du projet, le point 1.c., à savoir "*le déversement direct ou indirect d'eau de quelque nature que ce soit dans les eaux de surface ou dans les eaux souterraines*". En d'autres termes, l'ouverture d'un robinet qui entraîne l'écoulement d'eau dans une canali-

sation (publique) qui mène vers une station d'épuration (publique) qui, pour sa part, déverse les eaux épurées dans un cours d'eau (canal superficiel), est donc soumise à autorisation individuelle préalable! Le point 9. de l'article 15 ("*raccordement d'immeubles au réseau public*"), du fait qu'il ne déroge pas aux dispositions de l'article 15.1. (autorisations), est d'ailleurs en contradiction avec la disposition précitée en ce qui concerne "*les eaux en provenance de ces immeubles ... produites par le métabolisme humain et les activités ménagères*".

D'après l'article 15.1.g, il faut aussi disposer d'une autorisation pour "*toutes mesures ayant une influence sur l'infiltration naturelle des eaux météoriques*", c'est-à-dire tout scellement, aussi minime soit-il.

Certaines de ces installations ou activités sont déjà soumises à autorisation en matière environnementale en vertu soit de la législation sur les établissements classés, soit de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles, soit de la législation sur la prévention et la gestion des déchets, soit de chacune de ces législations, comme dans le cas de l'aménagement et de l'exploitation de carrières, de mines et de minières. En cas de cessation d'activité, la remise en état de sites ayant servi à des ouvrages soumis à autorisation est, le cas échéant, soumise à des conditions fixées par plusieurs autorités en vertu de plusieurs législations. Suivant l'article 16.3. du projet, dans le cas de la cessation d'une activité soumise à autorisation en vertu de l'article 15, ce serait l'Administration de la gestion de l'eau qui fixerait les conditions de la remise en état du site. Il y a lieu d'admettre qu'il s'agira du ministre ayant cette administration dans ses attributions et non pas de l'administration elle-même qui fixera les conditions.

Ainsi, lorsqu'un projet est soumis à la fois à une autorisation en vertu des trois législations précitées, ce qui est le cas par exemple pour l'exploitation d'une carrière dans une zone verte, le requérant introduit une demande en vertu de la législation sur les établissements classés auprès de l'Administration de l'environnement, tout en veillant à y ajouter deux exemplaires supplémentaires que l'Administration de l'environnement transmet à l'Administration de la gestion de l'eau. Le requérant introduit également une demande à cette dernière administration, en veillant à y joindre un exemplaire supplémentaire

qui, lui, sera transmis au Ministre de l'Environnement afin d'obtenir l'autorisation "*nature*". Dans l'exemple précité, le requérant ne doit pas oublier de joindre un autre exemplaire supplémentaire à l'Administration de l'environnement du fait qu'une autorisation spécifique du Ministre de l'Environnement est requise en vertu de la législation sur la gestion des déchets. En théorie, les autorisations seront délivrées indépendamment l'une de l'autre, et le requérant doit veiller à ce que son projet soumis à autorisation réponde à la fois à toutes les conditions imposées par les différentes autorisations. Il ne faut pas oublier qu'en ce qui concerne les autorisations en matière d'établissements classés, les demandes doivent également tenir compte des exigences en matière de sécurité du public et de protection des travailleurs.

Comme déjà mentionné ci-dessus, les conditions et modalités selon lesquelles les demandes en autorisation sont introduites et instruites et selon lesquelles les autorisations sont délivrées ou refusées ne seront fixées qu'ultérieurement par règlement grand-ducal. Ces procédures pourraient donc être différentes de celles applicables suivant les lois environnementales précitées déjà existantes.

L'Administration de la gestion de l'eau, lorsqu'elle remplira ses obligations découlant des dispositions de l'article 26 projeté (entretien des eaux de surface), ne doit-elle pas disposer préalablement d'une autorisation du Ministre de l'Environnement en vertu des dispositions de l'article 8 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui traite également, entre autres, de l'entretien des cours d'eau?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est consciente que les différents aspects de la protection de l'environnement doivent être maîtrisés à l'aide d'instruments tels que règlements grand-ducaux et autorisations ministérielles. Elle demande néanmoins que le législateur se rende compte du fait que la panoplie d'autorisations et de procédures – à l'application correcte desquelles les agents de l'Etat doivent veiller pour des raisons évidentes, celle de la sécurité juridique de l'"administré" n'en étant pas la moindre – ne contribue pas à une perception de réduction des charges administratives (perception collectée de temps à autre à l'aide de sondages effectués par un institut privé pour le compte du gouvernement), bien au contraire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande en conclusion aux auteurs du projet de revoir celui-ci à la lumière d'une précision des cas soumis à autorisation spécifique en matière de protection des eaux, d'une vraie simplification et harmonisation des différentes procédures d'autorisation et des compétences dans le domaine environnemental.

Ce n'est que sous la réserve de ces remarques que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG