Projet de loi

autorisant le Gouvernement à participer au financement de la 1^{ère} phase des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées générées par les localités de la Moselle Supérieure.

Avis du Conseil d'Etat

(3 février 2009)

Par dépêche du 20 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement de la 1^{ère} phase des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées générées par les localités de la Moselle Supérieure. Ce projet de loi a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière indiquant le devis estimatif du coût. L'exposé des motifs renseigne sur le contexte dans lequel prend place le projet de loi, sur les aspects techniques de la mise en place d'un réseau d'évacuation des eaux usées du côté luxembourgeois ainsi que sur la conception technique de la station d'épuration à ériger du côté allemand, ensemble avec la commune sarroise de Perl et le « *Entsorgungsverband Saar (EVS)* ».

Le Conseil d'Etat a encore pu prendre connaissance du texte de la convention conclue entre les trois communes luxembourgeoises impliquées dans le projet et l'EVS susmentionné, intitulée « *Vereinbarung über die Planung, den Bau und den Betrieb der luxemburgisch-deutschen Kläranlage auf der Gemarkung Besch der Gemeinde Perl* », signée le 18 juillet 2005.

Considérations générales

Selon les auteurs du projet de loi, il est prévu de construire, ensemble avec la commune allemande de Perl, dont le territoire s'étend sur la rive droite de la Moselle à la hauteur de celui des communes de Schengen, Wellenstein et Remich, une station d'épuration commune, à laquelle seront raccordées les localités de cette commune (Nennig, Besch, Perl, Oberperl et Sehndorf) ainsi que les communes luxembourgeoises précitées.

La station d'épuration sera implantée dans la zone industrielle dite « *Wieser Weg* », attenante à la localité de Besch entre la rivière et la ligne ferroviaire Trèves-Thionville.

Du côté luxembourgeois, sera aménagé un réseau d'évacuation destiné à collecter les eaux usées des trois communes à raccorder à la nouvelle station d'épuration ainsi que les eaux pluviales recueillies sur leurs territoires. Ce réseau sera connecté à la hauteur de Schwebsange en dessous de la Moselle à un collecteur principal mis en place du côté allemand qui mènera à la station d'épuration.

Le maître d'œuvre sera le syndicat sarrois EVS, qui procédera à une soumission publique en vue d'adjuger les travaux de construction du projet par entreprise générale.

L'Etat luxembourgeois entend participer à raison de 90% du coût d'investissement aux aménagements à faire du côté luxembourgeois et à raison de 90% de la contribution des communes luxembourgeoises aux investissements en territoire allemand.

D'après l'exposé des motifs, cette participation étatique représente une dépense globale de 33.600.000 euros. Alors que l'engagement financier de l'Etat prévu dépasse le seuil de 7.500.000 euros fixé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la dépense en question doit être approuvée par le législateur en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Dans l'intérêt d'une meilleure compréhension du projet, il aurait été avantageux de compléter le dossier par des plans de situation, usuellement joints à des projets de loi du genre. En fait, seule une esquisse comportant un descriptif sommaire du concept technique et de son implantation géographique a été jointe à la convention précitée du 18 juillet 2005.

Par ailleurs, l'intitulé du projet de loi sous examen présente l'intervention étatique à approuver par le législateur comme s'appliquant au « financement de la 1^{ère} phase des travaux nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées », sans qu'il n'y ait ni dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles ni dans la convention précitée du 18 juillet 2005 d'indication décrivant le projet dans son intégralité. Si d'autres travaux relégués à des phases complémentaires du projet étaient nécessaires pour en assurer la réalisation intégrale, le Conseil d'Etat devrait s'opposer à un tel saucissonnage d'un engagement financier important de l'Etat, alors que la démarche retenue ne permettrait pas au législateur d'avoir une vue d'ensemble du projet censé bénéficier d'une contribution étatique substantielle.

Le paragraphe 2 de l'exposé des motifs donne encore lieu à critique en ce qu'il énumère de façon détaillée les éléments de construction et d'aménagement requis sur la rive gauche de la Moselle, sans pour autant expliquer la nécessité des différents composants techniques inventoriés. L'ambiguïté que suscite l'indication qu'il ne s'agirait que d'une première phase de travaux qui auraient par conséquent une envergure dépassant sans doute largement le coût de l'enveloppe financière à accorder aux promoteurs du projet est d'ailleurs soulignée audit paragraphe qui précise que « Dans une première phase l'évacuation des eaux se fait par pompage », suggérant que dans une phase ultérieure l'évacuation s'opère par un autre

procédé. Faut-il en déduire que les cinq stations de pompage prévues entre Schengen et Remich ne soient installées qu'à titre provisoire, en attendant la mise en place d'un autre système d'évacuation, lequel, à quelle échéance et à quel prix, à charge de qui? Si cette interprétation est la bonne, pourquoi le système de pompage n'aurait-il qu'un intérêt temporaire, et, s'il convenait de le remplacer dans une phase ultérieure, quelles sont les raisons qui empêchent de prévoir dès le départ l'installation définitive du système d'évacuation de remplacement?

Le projet de loi table sur une participation financière de la part de l'Etat, uniformément fixée à 90% des coûts d'investissements projetés du côté luxembourgeois. Les eaux à évacuer auront une composition mixte, mêlant les eaux usées aux eaux pluviales. Afin de gérer les débits des eaux de pluie plus importantes à l'occasion d'orages et de fortes précipitations, les auteurs du projet prévoient l'aménagement de plusieurs bassins de rétention permettant le stockage des quantités excessives d'eaux de précipitation et leur déversement progressif dans le réseau d'évacuation. En vertu de l'article 65, sous d) à i), de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, ces investissements sont susceptibles de bénéficier d'une prise en charge jusqu'à 90% de leur coût, au même titre que la réalisation de nouvelles infrastructures communales en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi, comme l'indique le commentaire des articles, le taux de l'intervention étatique serait partiellement supérieur à celui prévu par les dispositions pertinentes (qui d'ailleurs ne sont plus reprises dans la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000, mais qui figurent entre-temps aux articles 62 et suivants de la loi précitée du 19 décembre 2008).

Le Conseil d'Etat fait remarquer en outre que le dossier lui soumis fait certes référence à la capacité de la station d'épuration de Besch, calculée sur base de 22.000 équivalents-habitants, dont 14.500 équivalents-habitants pour les communes luxembourgeoises participant au projet. Or, les auteurs du projet de loi ne précisent pas si cette capacité est suffisante au regard de la population concernée et de l'activité économique présente dans le rayon de collecte des eaux couvert par la station, et si des réserves de capacité suffisantes ont été prises en compte pour répondre au développement démographique et économique des communes visées.

Quant à la contribution de l'Etat, le Conseil d'Etat constate que tant le coût du projet que le taux de la participation des communes luxembourgeoises restent sujets à variations, alors que, d'une part, le point 5 du paragraphe 8 de la convention du 18 juillet 2005 énonce l'éligibilité du projet pour un subventionnement communautaire, et que, d'autre part, le point 1.3 du paragraphe 6 prévoit une vérification des apports d'eaux usées ayant servi pour établir la clé de répartition du coût d'investissement et la possibilité d'une révision des taux de participation. La modification que le Conseil d'Etat proposera d'apporter au texte du projet de loi, et en particulier l'insertion d'un nouvel article 2, permettra de limiter en conséquence l'intervention de l'Etat. Par contre, une rallonge de l'allocation de l'Etat au-delà du montant maximal y inscrit requerrait une nouvelle intervention du législateur.

Le Conseil d'Etat note que le projet commun entre les autorités locales sarroises et les communes luxembourgeoises a fait l'objet d'une convention en due forme, réglant les droits et obligations réciproques que générera le projet. Or, cette convention reste muette sur la question de savoir qui assume le risque d'une défaillance du maître d'œuvre allemand. Est-il acquis que le comité technique commun prévu au paragraphe 10 de la convention est compétent pour vérifier que la soumission publique envisagée sera mise en œuvre conformément au droit communautaire? Dans quelle mesure la responsabilité juridique des communes luxembourgeoises risque-t-elle d'être engagée? Le Gouvernement compte-t-il obliger les communes concernées à souscrire une assurance responsabilité civile pour assurer la couverture de pareille responsabilité, avant d'allouer la contribution étatique? Par ailleurs, le Conseil d'Etat admet que les procédures d'autorisation légalement requises en la matière seront respectées.

Examen des articles

Intitulé

Au regard des interrogations soulevées dans le cadre des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat se doit d'insister, soit qu'il soit précisé quelle sera l'envergure globale du projet d'évacuation et de traitement des eaux usées générées dans les communes de Schengen, de Wellenstein et de Remich, et quels en seront l'échéancier de réalisation et le coût d'ensemble, tout en fournissant les réponses appropriées aux questions qu'il a soulevées dans cet ordre d'idées, soit que le projet en question soit présenté dans son ensemble et réalisé en une seule et même phase.

En l'absence de réponses aux interrogations en question, il ne lui est pas possible de proposer, le cas échéant, un libellé alternatif à l'intitulé, tel qu'il apparaît dans le projet gouvernemental.

Etant donné qu'en tout état de cause la dimension géographique du projet d'évacuation des eaux ne dépassera pas l'aire du « Haff Réimech », désignation déjà retenue dans d'autres textes normatifs pour désigner la région visée, le Conseil d'Etat préférerait rattacher l'intitulé à cette dénomination et parler en outre de communes plutôt que de localités, car les eaux à évacuer n'auront pas comme seule provenance les agglomérations, mais aussi les vignobles lorsqu'il s'agit d'eaux pluviales.

Tout en laissant dès lors ouverte la réponse à donner à un éventuel phasage des travaux, le Conseil d'Etat préconise d'ores et déjà de rédiger la fin de l'intitulé comme suit « ... *nécessaires à l'évacuation des eaux dans les communes du "Haff Réimech" et à l'épuration de ces eaux ensemble avec celles de la commune sarroise de Perl* ».

A titre subsidiaire, il y aurait lieu d'écrire « *Moselle supérieure* ».

Article 1^{er} (1^{er} et 2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de scinder cet article en deux, à l'instar de la pratique légistique retenue ordinairement pour les projets de loi du genre.

A l'article 1^{er} sera dès lors uniquement reprise la première partie de l'article proposé dans le projet gouvernemental qu'il conviendra cependant d'adapter au libellé de l'intitulé (tout en tenant compte de l'observation relative au phasage des travaux, qui se pose également en relation avec la rédaction de cet article).

Sous réserve de la dernière observation, l'article 1^{er} se lira dès lors comme suit:

« **Art. 1^{er}.** Le Gouvernement est autorisé à participer au financement des travaux nécessaires à l'évacuation des eaux de la ville de Remich et des communes de Schengen et de Wellenstein et à l'épuration de ces eaux ensemble avec celles de la commune sarroise de Perl. »

L'article 2 (nouveau selon le Conseil d'Etat) reprendra la deuxième partie de l'article 1^{er} du projet gouvernemental. Par ailleurs, par analogie à d'autres lois où la participation de l'Etat est plafonnée à un taux déterminé du coût de l'investissement (par exemple, dans le cadre de conventions avec des congrégations ou autorités locales en charge de la réalisation de centres intégrés pour personnes âgées), et par référence aux observations ci-avant concernant l'éventualité d'une subvention communautaire ou un nouveau calcul de la clé de répartition des charges d'investissements, il y a lieu de préciser ce taux dans le texte de loi même. Enfin, celui-ci aura avantage à préciser, dans l'intérêt des communes concernées, les conditions dans lesquelles celles-ci pourront assurer le préfinancement de la part financière l'Etat.

Cet article 2 pourra dès lors se lire comme suit:

« **Art. 2.** Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 33.600.000 euros. Ce montant correspond à la valeur 666,12 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} avril 2008. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.

La contribution de l'Etat ne pourra pas excéder le taux de participation fixé à l'article 65, paragraphe 1^{er}, sous d) de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Au cas où l'avancement des travaux oblige la ville de Remich et les communes de Schengen et de Wellenstein à assurer en tout ou en partie le préfinancement de la participation de l'Etat accordée, mais non encore versée, ce dernier supporte les intérêts y relatifs. »

Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)

Par analogie au libellé retenu dans d'autres lois ayant pour objet l'approbation par le législateur d'investissements ou autres engagements

financiers importants à charge de l'Etat, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit cet article:

« **Art. 3.** Les dépenses sont imputables sur les crédits du Fonds pour la gestion de l'eau. »

Article 3

Cet article avait sa raison d'être dans des lois autorisant des projets de très grande envergure qui ne pouvaient pas être réalisés au cours des trois exercices suivant la conclusion des marchés publics afférents. Or, depuis la modification intervenue par l'article 43 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2005, le délai en question a été porté de 3 à 10 ans. Dans ces conditions, l'intérêt du maintien de la disposition figurant à l'article 3 n'est plus donné.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer cet article.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 février 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer