

Projet de loi

- **autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et**
- **modifiant 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**

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2016)

Par dépêche du 19 octobre 2015, le Premier ministre, ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement. Le projet de loi était accompagné d'un commentaire des articles, d'un exposé des motifs, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 16 novembre 2015, 20 janvier 2016 et 25 février 2016. À la date du présent avis, l'avis de la Chambre des métiers n'est pas encore parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique poursuit trois objectifs distincts.

Il vise, premièrement, dans ses articles 1^{er} à 3, à autoriser le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement de l'eau destinée à la consommation humaine du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) sur le nouveau site à Eschdorf, commune d'Esch-sur-Sûre.

Il vise, deuxièmement, dans son article 4, à instituer un comité d'accompagnement permanent ayant pour mission de suivre la mise au point des « *projets d'investissement éligibles* », et leur exécution sur les plans technique, financier et budgétaire.

Il vise, troisièmement, dans son article 5, à apporter une modification à 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.

Le premier objectif forme, aux yeux du Conseil d'État, l'objectif principal du projet de loi sous examen. Il consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement en vue d'engager financièrement l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières.

En raison de ces considérations, le Conseil d'État propose de scinder le projet de loi sous avis en deux projets de loi distincts. Le premier projet de loi doit prévoir l'autorisation par la Chambre des députés en vue de l'engagement financier à prendre, conformément à l'article 99 de la Constitution, tandis que le deuxième projet de loi traitera de l'institution du comité d'accompagnement et de la modification de la loi précitée du 31 juillet 1962. À l'état actuel du projet de loi, le Conseil d'État ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel que sous la condition que le projet de loi soit scindé en deux, tel que préconisé ci-dessus.

Pour le surplus, la loi spéciale, au sens de l'article 99 de la Constitution, fait partie de la catégorie des « *lois de contrôle qui apparaissent sous la triple forme des lois d'autorisation, d'approbation et de confirmation* »¹. Dans le cas présent, l'autorisation s'adresse au Gouvernement en ouvrant à celui-ci la faculté d'engager la dépense visée. « *Le propre de ces lois [de contrôle] c'est qu'elles ne contiennent elles-mêmes aucune disposition directe; elles se bornent à confirmer, préalablement ou a posteriori, les actes posés par d'autres organes de l'État* »². Les lois de contrôle contiennent des références du législateur à des actes d'autres organes de l'État, mais ne contiennent pas de dispositions du législateur lui-même. Elles ne sont pas des actes de législation au sens matériel du terme mais des actes de contrôle politique et juridique de la Chambre des députés sur le Gouvernement. Elles ne possèdent qu'une force normative réduite, s'opposant à cet égard aux lois de disposition.

Les objectifs deux et trois forment des dispositions impératives qui doivent trouver leur place dans une loi de disposition. Pour des raisons de transparence et de cohérence de l'œuvre législative, il n'est pas indiqué, du point de vue de la légistique formelle, de conférer à un même texte législatif le caractère hybride de loi de contrôle et de loi de disposition.

L'autorisation faisant l'objet des articles 1^{er} à 3 du projet de loi sous avis, donne lieu aux considérations qui suivent.

Le Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) est un syndicat de communes régi par la loi modifiée du 23 février 2001 ainsi que par les dispositions y dérogatoires de la loi précitée du 31 juillet 1962.

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans les projets de la modernisation et de l'extension de la station de traitement de l'eau destinée à la consommation humaine, exploitée par le syndicat SEBES. Comme la

¹ Pierre PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, 2^e réimpression, n° 88, p. 141, Édition Université de Luxembourg et Bruylant, Luxembourg 2009, 592 pages.

² *ibid.*

capacité de production d'eau potable dont dispose SEBES n'est plus adaptée à la demande toujours croissante en eau potable, le comité du syndicat a, par délibération du 11 mars 2011, décidé d'augmenter la capacité de production par la construction d'une nouvelle station de traitement présentant la capacité nominale de traitement d'eau de 110.000 mètres cubes par jour.

Les travaux de modernisation et d'extension comprennent :

- la construction dans la vallée de la Sûre d'une nouvelle station de refoulement des eaux du lac de barrage vers la nouvelle station de traitement ;
- la construction d'une nouvelle conduite de refoulement de l'eau à partir de la nouvelle station de refoulement vers la nouvelle station de traitement ;
- la construction d'une nouvelle station de traitement de l'eau sur un site à proximité du réservoir principal à Eschdorf, lequel sera agrandi par la même occasion ;
- la construction d'une nouvelle conduite d'adduction de l'eau à partir de la nouvelle station de traitement vers la chambre à vannes « Schankengraecht » ;
- la construction d'un nouveau bâtiment administratif et de laboratoire, ainsi que de bâtiments techniques sur le site à Eschdorf ; et
- la construction d'infrastructures d'accueil devant permettre au grand public la visite des installations du SEBES à Eschdorf.

Pour les détails et la description technique des ouvrages à réaliser, le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Il est toutefois à noter :

- que l'actuelle station de traitement du SEBES à Esch-sur-Sûre sera démolie après la mise en opération de la nouvelle station de traitement à Eschdorf ;
- que les nouvelles installations de traitement fonctionnent sur deux filières indépendantes et que les nouvelles conduites à construire dédoublent les conduites déjà existantes, ce qui apporte une sécurisation considérable de l'approvisionnement du pays en eau potable ; et
- que l'équipement du circuit de visite au service du grand public n'est pas compris dans le devis du projet.

Par délibération du 16 juillet 2013, le comité du syndicat SEBES a retenu, parmi sept candidatures, le bureau d'études ayant proposé le meilleur concept. Le choix a eu lieu à la suite d'une procédure de marché négocié avec publication préalable.

Le coût des travaux à effectuer est estimé, dans le projet de loi sous avis, à la somme de 166.000.000 euros.

Le projet de loi prévoit que l'État y participe financièrement à concurrence de la moitié, sans que la participation étatique ne puisse dépasser la moitié de 166.000.000 euros, soit la somme de 83.000.000 euros.

Étant donné que les infrastructures, dont la modernisation et l'extension sont projetées, font partie du patrimoine du syndicat SEBES, le coût des travaux de modernisation et d'extension de ces infrastructures incombe également au syndicat et seraient à supporter en définitive par les communes-membres du syndicat. La participation financière étatique

s'analyse en une aide en capital accordée au SEBES, venant alléger les apports que les communes-membres devraient effectuer au profit du syndicat à défaut d'une participation étatique.

Le Conseil d'État avale la participation de l'État au financement du projet à réaliser par le SEBES, alors que ce projet, en apportant une amélioration considérable tant à la quantité qu'à la qualité et à la sécurisation de l'approvisionnement du pays en eau potable, s'inscrit manifestement dans l'intérêt général. Il s'interroge toutefois sur l'incidence que les travaux de modernisation et d'extension projetés auront sur le prix de l'eau, étant donné que l'amortissement du coût de ces travaux doit être répercuté sur le consommateur final. L'exposé des motifs ne fournit pas de réponse satisfaisante à cet égard.

Les dispositions des articles 4 à 6 contiennent des dispositions étrangères à une loi d'autorisation. Ce n'est que sous réserve que le projet de loi soit scindé en deux, que le Conseil d'État procédera à l'analyse de ces articles.

Examen des articles

Intitulé

Dans la logique de la proposition du Conseil d'État de scinder le projet de loi sous avis en deux projets de lois distincts, formulée à l'endroit des considérations générales, la référence à la loi précitée du 31 juillet 1962 est à omettre.

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Par analogie à d'autres lois ayant pour objet l'approbation par le législateur d'investissements ou autres engagements financiers importants à charge de l'État, le Conseil d'État propose de conférer à l'article sous revue la teneur suivante :

« **Art. 2.** Les dépenses engagées par l'État au titre du projet visé à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser le montant de 83.000.000 euros, le taux de participation de l'État ne pouvant pas excéder 50 pour cent des coûts de travaux. Ce montant correspond à la valeur 749,40 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2014. 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. »

Article 3

Dans l'intérêt d'une meilleure compréhension du texte, le Conseil d'État propose de conférer à l'article sous revue la teneur suivante :

« **Art. 3.** Les dépenses visées à l'article 2 sont imputées sur le budget de l'État à charge des crédits d'investissement prévus pour le Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES). »

Article 4

En renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'État n'entend procéder qu'à titre tout à fait subsidiaire à l'examen de l'article sous rubrique.

L'article 4 a pour objet la création « *d'un comité d'accompagnement permanent* » ayant pour mission « *de suivre la mise au point des projets d'investissement éligibles, et leur exécution sur les plans technique, financier et budgétaire* ». Le comité « *peut à cet effet adresser ses observations sous forme de rapports au Ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions* ». Le comité « *se compose de représentants du Ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions, du Ministre ayant le budget dans ses attributions, du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions et du syndicat SEBES* ».

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi précitée du 31 juillet 1962, le comité du syndicat SEBES comprend, à côté des représentants du secteur communal, également des représentants de différents ministres. La juxtaposition des compositions, d'un côté, du comité d'accompagnement permanent et, de l'autre côté, du comité du SEBES, révèle que les ministres ayant dans leurs attributions respectivement l'Intérieur et la Gestion de l'eau, ont un représentant dans les deux comités, alors que le ministre ayant le Budget dans ses attributions n'a de représentant que dans le seul comité d'accompagnement permanent et que les ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Finances, la Santé et les Travaux publics n'ont de représentant que dans le seul comité du SEBES. Comme la mission du comité d'accompagnement consiste à suivre sur les plans financier et technique la mise au point des projets à réaliser, la question se pose de savoir pourquoi les ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Finances et les Travaux publics, ne sont pas représentés au sein du comité d'accompagnement permanent.

Étant donné que le comité du SEBES et le comité d'accompagnement permanent comprennent des représentants étatiques, le Conseil d'État est à s'interroger sur l'utilité du comité d'accompagnement permanent dont la mission consiste, en fin de compte, à contrôler la mise au point par le maître d'ouvrage, donc par le SEBES, des projets bénéficiant d'un cofinancement étatique. La seule présence des représentants étatiques dans le comité du SEBES ne serait-elle pas suffisante afin de garantir l'exécution conforme des projets en question ? Du point de vue de la simplification administrative, le Conseil d'État exprime ses vives réticences quant à la création d'un comité d'accompagnement permanent.

À côté de ces considérations, l'article sous revue donne encore lieu aux observations qui suivent.

Il est à noter que le paragraphe 1^{er} n'indique ni le nombre de représentants de chaque ministre ni le nombre de représentants du SEBES dans le comité d'accompagnement permanent, de sorte que la détermination de l'équilibre au sein de ce comité entre représentants étatiques et représentants du secteur communal est abandonnée au règlement grand-ducal. La seule indication, voilée, concernant le nombre de représentants du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions, se trouve au

paragraphe 2 dont la lecture suggère que ce ministre a plus d'un représentant.

Selon le paragraphe 3, le comité d'accompagnement permanent est présidé par le représentant du ministre que le comité a, conformément au paragraphe 4, pour mission de conseiller.

Au paragraphe 4, il est question de « *projets d'investissement éligibles* », sans que les critères d'éligibilité d'un projet d'investissement soient précisés. S'il s'agit des projets d'investissement visés à l'article 1^{er}, la question de l'éligibilité ne se pose pas, alors que ces projets font l'objet d'une autorisation de financement conformément à l'article 99 de la Constitution et que d'autres projets, qui n'y sont pas prévus, ne peuvent pas bénéficier du cofinancement étatique sur la base de ladite autorisation législative. Si la compétence du comité d'accompagnement permanent doit s'étendre à d'autres projets que ceux faisant l'objet de l'article 1^{er}, il y a lieu de le préciser. Le défaut de précision concernant la compétence matérielle du comité d'accompagnement permanent est incompatible avec les exigences de la sécurité juridique.

La question de l'étendue de la compétence matérielle du comité d'accompagnement permanent entraîne celle de sa dénomination. Si la compétence du comité se limite aux projets visés à l'article 1^{er}, elle disparaîtra avec l'achèvement de ces projets d'investissement. Le comité n'aurait dès lors qu'une existence temporaire et non pas permanente, ce qui nécessiterait d'en adapter la dénomination.

Article 5

En renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'État n'entend procéder qu'à titre tout à fait subsidiaire à l'examen de l'article sous rubrique.

L'article 5 a pour objet de modifier l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 31 juillet 1962.

Depuis la modification par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée du 31 juillet 1962 a la teneur suivante : « *L'État sera représenté au sein du comité du syndicat par cinq délégués dont un du Ministre de l'Intérieur, un du Ministre des Finances, un du Ministre de la Santé publique, un du Ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau et un du Ministre des Travaux publics. L'un de ces délégués assumera la présidence du comité ; il sera désigné par le Gouvernement en Conseil. Le délégué du Ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau dispose d'une voix consultative et ne peut pas exercer la fonction de président du syndicat.* »

La modification envisagée par la disposition sous revue consiste à remplacer la dernière phrase de la disposition citée par la suivante : « *Le délégué du Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions dispose d'une voix consultative et ne peut pas exercer la fonction de président du syndicat* ».

La modification envisagée consiste à conférer, au sein du comité du SEBES, une voix délibérative au représentant du ministre ayant la Gestion

de l'eau dans ses attributions en y enlevant parallèlement sa voix délibérative au représentant du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, pour ne conférer à ce dernier qu'une voix consultative. Elle consiste encore à ouvrir au représentant du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions la faculté d'être nommé comme président du comité du SEBES et de fermer parallèlement l'accès à la présidence du SEBES au représentant du ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions. En somme, par la modification sous revue, les représentants des deux ministres concernés permutent leurs situations actuelles au sein du comité du SEBES.

La version initiale du projet de la loi qui est devenue la loi précitée du 19 décembre 2008, prévoyait en son article 63, point 5³, dont l'objet consistait à modifier l'article 1^{er} de la loi précitée du 31 juillet 1962, que tant le délégué du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions que celui du ministre des Transports disposaient au comité du SEBES d'une voix délibérative et pouvaient accéder tous les deux à la présidence du syndicat. Dans son avis du 3 juillet 2007⁴, le Conseil d'État avait critiqué cette disposition dans les termes suivants : « *En ce qui concerne la modification projetée de l'article 1^{er} de la loi de 1962, le Conseil d'État se doit d'y marquer ses plus vives réticences. En effet, conformément à l'esprit qui se dégage des conclusions du rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés chargée d'analyser les pratiques financières au sein du ministère de la Santé, il convient d'éviter le cumul dans une même matière des fonctions normatives et de surveillance avec des fonctions opérationnelles, cumul qui serait dans les conditions projetées donné au sein du département en charge de la gestion de l'eau. Même si les recommandations parlementaires de 1998 visaient prioritairement le cas de fonctionnaires individuels, le Conseil d'État estime qu'il faut éviter de façon générale que dans un même département ministériel soient cumulées des fonctions normatives et de surveillance, d'une part, et des fonctions opérationnelles, d'autre part, du moment que la même matière est visée. Aussi insiste-t-il pour qu'il soit renoncé à la modification envisagée* ». La critique ainsi exprimée par le Conseil d'État avait amené le législateur à modifier l'article 1^{er} de la loi précitée du 31 juillet 1962 pour lui conférer sa teneur actuelle⁵, c'est-à-dire à ne conférer au délégué du ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions qu'une voix consultative, tout en lui fermant l'accès à la présidence du syndicat SEBES.

Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne font état d'éléments nouveaux, intervenus depuis 2008, qui seraient de nature à remettre en cause la règle retenue à l'époque par le législateur et à affaiblir la critique précitée du Conseil d'État, laquelle est intégralement maintenue.

Le Conseil d'État demande en conséquence aux auteurs de renoncer à la modification de l'article 1^{er} de la loi précitée du 31 juillet 1962.

³ Doc. parl. n° 5695⁰, page 34.

⁴ Doc. parl. n° 5695¹, page 40.

⁵ Doc. parl. n° 5695⁶, page 35. Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, article 70, paragraphe 1^{er}, Mémorial A n° 217 du 30 décembre 2008, page 3232.

Article 6

L'article sous revue a pour objet de conférer une dénomination abrégée à la loi en projet.

Si les auteurs donnent suite à la proposition du Conseil d'État de scinder le projet de loi sous avis en deux projets de lois distincts, un article prévoyant l'introduction d'un intitulé abrégé serait à reconsidérer.

Observations d'ordre légistique

Observations préalables

Les articles sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et en caractères gras, suivis d'un point. Le texte de l'article commence dans la même ligne. Partant, il y a lieu d'écrire:

« **Art. 1^{er}**. ...

Art. 2. ...

Art. 3. ... »

Intitulé

Les actes destinés à être modifiés sont énoncés à l'intitulé dans l'ordre dans lequel ils figurent au dispositif. S'il y en a plusieurs, chaque acte référé est à faire précéder d'un chiffre cardinal arabe. Il y a dès lors lieu d'écrire :

« Projet de loi

1. autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et
2. modifiant 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 ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « ... la station de traitement de l'eau destinée à la consommation humaine... »

Article 2

Le signe « % » est à remplacer par l'expression « pour cent ». Il y a également lieu de préciser que chaque tranche de mille doit être séparée par un point.

Article 4

Vu le nombre réduit de dispositions, il est proposé de diviser l'article en projet en alinéas et non pas en paragraphes.

Sur le plan formel, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions », « ministre ayant le Budget dans ses attributions » et « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Article 5

Après lecture du commentaire des articles, il est entendu que le texte proposé est une ajoute et non pas une modification qui remplace un texte existant. Il est dès lors indiqué de reformuler la phrase introductive afin d'écrire :

« **Art. 5.** À l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi modifiée du 31 juillet 1962 ... est ajouté *in fine* la phrase suivante : »

Il y a en outre lieu d'écrire « ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions ».

Par ailleurs, le texte que les auteurs entendent modifier est à mettre entre guillemets.

Article 6

L'article spécial portant introduction d'un intitulé de citation prend normalement la teneur suivante :

« **Art.** ... La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... relative ... » »

En outre, le libellé de l'article sous revue devrait se terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 mars 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker