

Projet de loi

concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) n°2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau

Avis du Conseil d'État

(11 mars 2025)

En vertu de l'arrêté du 22 août 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que le texte du règlement (UE) 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau.

Les avis de la Chambre de commerce et de l'Association luxembourgeoise des services d'eaux ont été communiqués au Conseil d'État en date des 4 octobre et 8 décembre 2023.

Considérations générales

Le règlement (UE) 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau « a pour objet de faciliter le recours à la réutilisation de l'eau à chaque fois que cela est approprié et économiquement efficient, en établissant ainsi un cadre favorable pour les États membres qui souhaitent ou doivent recourir à la réutilisation de l'eau »¹. Il établit des exigences minimales de qualité et de surveillance de l'eau et des dispositions en matière de gestion des risques, pour une utilisation sûre de l'eau de récupération dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau et vise à garantir que l'eau de récupération est sûre pour l'irrigation agricole.

La loi en projet vise à mettre en œuvre les dispositions du règlement (UE) 2020/741 précité. À cette fin, elle définit l'autorité nationale compétente et précise les mesures administratives et sanctions pénales applicables.

¹ Considérant (7) du règlement (UE) 2020/741 précité.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend préciser les attributions de compétences aux fins de l'exécution du règlement (UE) 2020/741.

Le Conseil d'État suggère de fusionner les alinéas 2 et 3 dans un seul alinéa, qui prend la teneur suivante :

« L'Administration de la gestion de l'eau, l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire et l'Administration des services techniques de l'agriculture sont, chacune dans leurs domaines respectifs de compétence, l'autorité compétente au sens de l'article 3, point 1), du règlement (UE) 2020/741. »

Article 2

L'article sous examen vise à la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/741. Il précise que le ministre peut interdire la réutilisation des eaux à des fins d'irrigation agricole par voie d'arrêté ministériel. Or, une telle interdiction revêt un caractère réglementaire. Il est rappelé que la loi ne saurait investir les membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la teneur de l'article sous revue sur le fondement des articles 45, paragraphe 1^{er}, et 47, de la Constitution.

Article 3

L'article sous examen entend mettre en œuvre l'article 6 du règlement (UE) 2020/741 en ce qui concerne la procédure d'octroi d'un permis aux fins de la récupération d'eau.

L'alinéa 3 requiert un « avis favorable » de la part de chacune des deux administrations pour que l'Administration de la gestion de l'eau puisse octroyer le permis de récupération d'eau. Un tel avis « favorable » a pour effet de lier l'Administration de la gestion de l'eau dans sa décision d'octroi du permis. Le Conseil d'État rappelle qu'il est conseillé de ne pas employer une telle notion d'avis favorable, mais d'indiquer clairement s'il s'agit d'un simple « avis » ou d'un « assentiment ».

Le Conseil d'État donne à considérer que l'obtention obligatoire de deux avis favorables est de nature à ralentir la procédure d'octroi de permis, alors que l'article 6, paragraphe 5, du règlement européen oblige l'autorité compétente à octroyer ou non un permis « sans tarder ». Par ailleurs, le règlement européen oblige à communiquer la date prévue pour sa décision si le processus devait durer plus de douze mois « en raison de la complexité de la demande », et non pas en raison des complexités administratives. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'alinéa 3 sous revue pour contrariété avec le règlement européen.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, qu'y a-t-il lieu d'entendre par une demande de permis « considérée » comme complète ? Quels sont les éléments objectifs permettant d'évaluer une demande de permis comme étant complète ?

L'alinéa sous revue est susceptible de conférer un pouvoir discrétionnaire à l'administration, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 1^{er}. La disposition est dès lors à préciser en indiquant précisément les éléments à fournir à l'appui de la demande.

Le Conseil d'État signale ensuite que le recours en annulation, que l'alinéa 3 entend instituer, constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées, par les lois ou règlements, de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle. L'alinéa 3 est à supprimer.

Par ailleurs, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses observations émises par le passé² quant à la difficulté de retracer la logique qui sous-tend l'instauration ou non des recours en réformation en matière environnementale, donne à considérer qu'il y aurait lieu de prévoir un recours en réformation dans un souci d'harmonisation de la législation environnementale sur cette question³, ceci d'autant plus que le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles⁴ entend réintroduire ce type de recours.

Dans un souci d'harmonisation avec la législation environnementale existante et avec la formule prévue à l'article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer au dernier alinéa la teneur suivante :

« Les associations nationales et étrangères qui exercent leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre. Les associations ainsi agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre en matière de protection de l'environnement, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public. »

Articles 5 et 6

Sans observation.

² Avis du Conseil d'État du 11 février 2020 sur le projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués (doc. parl. n° 7237, n° CE 52.647)

³ Loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit, loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse, loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets ou encore la loi du 23 décembre 2022 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (CE n° 61.972, doc. parl. n° 8449)

⁴ (CE n° 61.972, doc. parl. n° 8449)

Article 7

Au paragraphe 2 relatif à la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales, il est rappelé que le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être traitée comme une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires. Dans cette perspective, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation.

Le Conseil d'État rappelle que les visites et perquisitions relèvent des principes de l'article 33 du Code de procédure pénale. En ce qui concerne la présence d'officiers de police judiciaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 33 du Code de procédure pénale n'exige la présence que d'un seul officier de police judiciaire. Le Conseil d'État suggère dès lors de n'exiger au paragraphe 4 la présence que d'un seul officier de police judiciaire, au lieu de deux.

Article 8

L'article sous examen entend introduire des sanctions pénales pour certains comportements.

De manière générale, l'article sous examen se borne à sanctionner les personnes qui réutiliseraient de l'eau sans permis, sans en respecter les conditions, ou qui le feraient dans les zones pour lesquelles la réutilisation est interdite. Le Conseil d'État constate que l'intégralité des violations du règlement européen ne se trouve pas être sanctionnée.

Par exemple, qu'en est-il du non-respect des exigences minimales de qualité de l'eau visé à l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2020/741 ? Le respect de ces exigences minimales constitue-t-il l'une des conditions visées par le permis instauré par l'article 6 du règlement européen ? À défaut, une incrimination spécifique pour le non-respect des exigences minimales est à prévoir.

Il y a lieu de sanctionner non seulement la réutilisation irrégulière d'eau de récupération comme le fait l'article sous examen, mais également sa production et sa fourniture irrégulières au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2020/741 ainsi que l'exploitation irrégulière d'une installation au sens de l'article 6, paragraphe 3, de ce même règlement.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État exige que toutes les dispositions du règlement européen susceptibles d'être violées soient assorties de sanctions, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le droit européen.

Article 9

L'article sous examen entend prévoir une entrée en vigueur de la loi au 26 juin 2023, à l'exception des sanctions pénales.

Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée⁵ ».

Or, les dispositions sous avis entendent introduire de nouvelles obligations avec effet rétroactif, de sorte que les dispositions sous avis introduisent avec effet antérieur des mesures qui touchent défavorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la rétroactivité envisagée par la disposition sous examen pour insécurité juridique.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2 « l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/741, ».

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) n° 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, en ce qui concerne la désignation des compétences ministérielles, il est conseillé d'utiliser prioritairement la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Par ailleurs, il est signalé qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Il est indiqué d'écrire « [...], ci-après le « ministre », [...] » et « [...], dénommé ci-après le « règlement (UE) 2020/741 ». »

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « règlement précité » par le forme abrégée « règlement (UE) 2020/741 » introduite à l'alinéa 1^{er}. Par ailleurs il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « et 15 ». En outre, il convient d'écrire correctement « Administration de la gestion de l'eau ».

⁵ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

À l'alinéa 3, il est signalé que dans le cadre de renvois à des dispositions, l'emploi d'une tournure telle que « qui précèdent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro des alinéas en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

La formulation « un ou plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Dans le même ordre d'idées, il convient de remplacer les termes « cette zone ou ces zones » par les termes « ces zones ».

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de corriger la référence au règlement européen en question en écrivant « règlement (UE) 2020/741 ».

À l'alinéa 3, le terme « octroyée » est à accorder au genre masculin.

À l'alinéa 5, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 3, troisième phrase.

Article 4

À l'alinéa 2, il convient d'écrire le terme « internet » avec une lettre initiale majuscule.

À l'alinéa 4, première phrase, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 5

Au paragraphe 3, point 6^o, la formule « la ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Au paragraphe 3, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « précisées » est à accorder au genre masculin pluriel.

Article 8

À la phrase liminaire, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 50 000 à 750 000 euros ».

Au point 3°, les termes « dans une certaine zone ou dans certaines zones » sont à remplacer par les termes « dans certaines zones ».

Au point 4°, et dans un souci de précision et de cohérence, il est suggéré d'ajouter les termes « de la présente loi, » après ceux de « l'article 5, paragraphe 4, ».

Au point 5°, le terme « qui » est de trop et à supprimer.

Article 9

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Étant donné que le début de phrase comprend une mise en vigueur rétroactive, les termes « entre en vigueur le 26 juin 2023 » sont à remplacer par ceux de « produit ses effets au 26 juin 2023 ». Par ailleurs, il convient de remplacer les termes « 4^{ème} jour » par les termes « quatrième jour ». Finalement, il y a lieu d'écrire « qui suit celui de sa publication ~~de la présente loi~~ au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » et de terminer l'article sous revue par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 11 mars 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes