

Objet: Projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. (4694MJE/GKA)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(9 août 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n°7047 (ci-après, le « projet de loi ») sous avis a pour objet d'apporter des modifications à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau¹, ci-après dénommée la « loi modifiée relative à l'eau ». Cette dernière fixe le cadre législatif pour l'ensemble des activités ayant trait à la gestion de l'eau et constitue notamment le texte de transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique européenne dans le domaine de l'eau² (« ci-après dénommée la « directive 2000/60/CE ») et de la directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation³, ci-après dénommée la « directive 2007/60/CE ». Les modifications proposées par les auteurs du projet de loi visent à rectifier des incohérences constatées par le Conseil d'Etat ou encore par la Commission européenne et de mettre en œuvre des voies d'amélioration par rapport à la législation actuellement en vigueur. Les modifications clefs concernent notamment les trois points suivants :

- pour des raisons de sécurité juridique, de transparence et de lisibilité, l'article relatif à la définition de zones de protection de ressources d'eau destinées à la consommation humaine a été adapté. Le Conseil d'Etat a relevé dans ses avis antérieurs⁴ la nécessité d'adapter la procédure de définition de ces zones de façon à mieux pouvoir tenir compte des résultats de consultations publiques qui doivent obligatoirement être menées préalablement et à donner un cadre légal plus clair aux restrictions⁵ qui peuvent impacter les propriétaires des terrains en zone de protection ;
- les auteurs du projet de loi proposent une réorientation des aides étatiques par le Fonds pour la gestion de l'eau. Il est prévu de soutenir davantage les projets de renaturation voire les mesures anti-crues. Il est ainsi prévu de revoir à la hausse la prise en charge jusqu'à 90% du coût des mesures destinées à réduire les effets des inondations, et jusqu'à 100% des frais d'études et dépenses connexes. En outre, dans un souci de protéger les ressources d'eau destinées à la consommation humaine, il est proposé d'augmenter la prise en charge jusqu'à 75% des coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de

¹ Mémorial A – N°217.

² Journal officiel des Communautés européenne – L327/1 : http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0001.02/DOC_1&format=PDF.

³ Journal officiel de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:FR:PDF>.

⁴ Par exemple : l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de règlement grand-ducal du 12 décembre 2014 portant création de zones de protection autour du captage d'eau souterraine Doudboesch et situés sur le territoire de la commune de Flaxweiler.

⁵ Des précisions concernant l'interdiction, la réglementation ou l'autorisation, applicables par les règlements grand-ducaux délimitant les zones de protection, aux ouvrages, installations, travaux ou activités qui sont susceptible de porter atteinte à la qualité de la ressource hydrique ou son débit exploitable.

mesures pour protéger l'eau potable conformément aux dispositions des articles 44 et 45 du projet de loi sous avis. En contrepartie, les taux de subventions pour les projets d'assainissement ont été revus à la baisse. Il revient aux communes d'adapter une tarification de l'eau qui leur permet de couvrir les coûts complets (« prix vérité ») et d'appliquer un amortissement des coûts d'investissements à raison de 50% ;

- finalement, cette révision de la loi modifiée relative à l'eau permet également de tenir compte des remarques de la Commission européenne quant à la transposition initiale de certaines dispositions des directives 2000/60/CE et 2007/60/CE⁶.

Résumé synthétique

La révision de la loi modifiée relative à la gestion de l'eau poursuit notamment l'objectif de promouvoir davantage les actions et mesures en faveur d'une meilleure protection de l'eau et avant tout une meilleure protection pour l'homme face à l'eau. Les inondations récentes soulignent la nécessité d'agir en cette matière, et la Chambre de Commerce se félicite que le gouvernement envisage de renforcer sa politique préventive et durable en matière de la gestion de l'eau. Ces inondations ont d'ailleurs touché de nombreuses entreprises commerciales, artisanales et touristiques, et des améliorations dans la gestion des cours d'eau semblent être essentielles pour éviter des dégâts similaires dans le futur.

Afin d'atteindre ces objectifs, le projet de loi sous avis propose entre autres des améliorations en matière de simplification administrative en donnant davantage de précisions quant aux restrictions et activités autorisés dans les zones de protection des masses d'eau. De manière générale, la Chambre de Commerce salue la volonté des autorités publiques de progresser en matière de la simplification administrative, mais elle doit toutefois soulever des éléments dans le contexte du présent projet de loi qui vont à l'encontre de l'esprit de la simplification administrative. A titre d'exemple, il est prévu de modifier, à travers l'article 8, le régime des autorisations dans le contexte de la gestion de l'eau. L'article en question prévoit notamment l'ajout de quatre obligations supplémentaires concernant les autorisations pour la construction, le génie civil et les travaux publics. De même, le projet de loi propose la possibilité que le ministre ayant l'eau sous ses attributions puisse mettre en place un « comité de suivi » pour surveiller l'implémentation des mesures de prévention au sein des zones de protection sans toutefois de préciser le rôle, la gouvernance et les obligations d'un tel comité.

Le projet de loi sous avis poursuit également l'ambition de mobiliser et d'associer un plus grand nombre d'acteurs dans la réalisation des mesures de protection des cours d'eau notamment en autorisant les personnes physiques et morales de toucher les subventions étatiques du Fonds pour la gestion de l'eau pour les mesures de renaturation, anti-crues et des travaux d'entretien et d'aménagement sur les cours d'eau. La Chambre de Commerce se félicite de cette approche qui devrait contribuer à une politique de prévention et de protection des ressources naturelles en eau plus harmonisée et coordonnée.

En outre, la Chambre de Commerce se félicite que les auteurs aient opté pour une flexibilisation des schémas de tarification. Le cadre légal actuellement en vigueur n'offre que trois options aux communes en matière de tarification d'eau et avec la modification proposée il sera désormais possible d'effectuer des différenciations plus subtiles notamment pour tenir

⁶ La Chambre de Commerce regrette le fait que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas annexé les remarques du service juridique de la Commission européenne quant à la transposition initiale de certaines dispositions des directives 2000/60/CE et 2007/60/CE.

compte des besoins des secteurs ayant une consommation d'eau importante mais non suffisante pour tomber dans le schéma de tarification préférentielle du secteur industriel. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il semble toutefois crucial que les auteurs fixent un cadre plus détaillé pour les communes en précisant les secteurs pour lesquels elles peuvent établir une nouvelle tarification ainsi que les critères y relatifs. Sinon, on court le risque de se retrouver avec un système de tarification non harmonisé au niveau national.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la modification clef du projet de loi sous avis porte sur la réorientation des aides au sein du Fonds de gestion pour l'eau. Le volet « eau potable », qui couvre tous les programmes de mesures en matière de protection des ressources d'eau destinées à la consommation humaine ainsi que le volet hydrologique, qui vise les projets en matière de protection contre les inondations, bénéficieront dans le contexte du projet de loi sous avis d'une hausse de leur taux de subventionnement, tandis que le taux de participation étatique pour le volet « assainissement » sera revu à la baisse. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des autorités compétentes sur le fait que les coûts engendrés par cette réorientation des aides seront notamment portés par les consommateurs finals (entreprises et ménages) et constituent une charge supplémentaire et une entrave à la compétitivité pour les entreprises voire au pouvoir d'achat des ménages. La hausse du prix de l'eau sera avant tout alimentée par la hausse de la redevance d'assainissement, suite à l'abaissement du taux de participation étatique aux projets d'assainissement, forçant ainsi les communes à couvrir les coûts dans le futur à travers la tarification d'eau. De même, la hausse de 25% de la taxe de prélèvement pour financer les programmes de mesures de prévention, voire la majoration potentielle de la taxe de rejet pour les communes risque d'être en effet reportée aux consommateurs en haussant le prix de l'eau.

La Chambre de Commerce est consciente que cette hausse éventuelle s'inscrit dans l'esprit du principe de « pollueur-payeur » tel que prévu par la directive européenne relative à la gestion durable de l'eau, mais il importe de ne pas perdre de vue les évolutions en matière de prix de l'eau dans d'autres Etats membres et de veiller à ce que l'évolution à la hausse du prix de l'eau ne constitue pas un désavantage commercial pour les entreprises actives sur le territoire national. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce invite les autorités compétentes à agir avant tout sur la partie coûts fixes des infrastructures dans la gestion de l'eau qui jouent un rôle majeur dans la détermination du prix de l'eau ou de proposer des allègements fiscaux permettant de compenser la hausse de prix que les contribuables doivent subir.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Considérations générales

La Chambre de Commerce rappelle d'emblée qu'elle salue régulièrement les prises d'initiatives favorisant un développement durable susceptible de répondre aux défis liés au changement climatique. Il va sans dire qu'il est devenu évident que l'économie nationale se trouve face à un changement de paradigme et que les débats récents au sujet d'un nouveau modèle de croissance démontrent la volonté du gouvernement et des partenaires sociaux d'aller de l'avant et de poser les jalons pour un développement économique plus durable et plus économe en matière de gestion des ressources, dont l'eau.

La gestion de l'eau douce en fait donc partie intégrante, et elle est même intimement liée aux effets du changement climatique. Les changements qui sont en train de survenir à grande échelle dans le cycle hydrologique, tels que l'augmentation de la teneur de vapeur d'eau dans l'atmosphère ou encore la modification et l'intensité des précipitations sont des sources potentielles de risque pour les cours d'eau sur le territoire national. Les inondations récentes⁷ sont probablement une émanation de cette évolution, tout en sachant que les sources aptes à influencer l'apparition des crues peuvent être nombreuses. Ceci a notamment incité le gouvernement à mettre en œuvre des mesures anti-crues voire à prendre des actions permettant une amélioration générale de la gestion de nos sources d'eau. Les inondations ont d'ailleurs touché de nombreuses entreprises commerciales, artisanales et touristiques, et des améliorations dans la gestion des cours d'eau semblent être essentielles pour éviter des dégâts similaires dans le futur.

La loi modifiée de 2008 relative à l'eau trouve en grande partie son origine dans la directive 2000/60/CE fixant les dispositions relatives à la gestion des eaux intérieures de surface, souterraines, de transition et côtières, afin de prévenir et de réduire leur pollution, de promouvoir leur utilisation durable, de protéger leur environnement, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Ladite directive fixe un cadre européen pour la politique de l'eau, en instituant une approche globale en matière de gestion de l'eau. Cette directive a été conçue en tant qu'outil de planification pour mieux définir et maîtriser les investissements dans le domaine de l'eau. La principale disposition de la directive 2000/60/CE, et en conséquence de la loi modifiée de 2008 relative à l'eau, concerne la politique tarifaire des Etats membres. Cette dernière introduisait notamment l'exigence européenne d'appliquer au niveau de la tarification de l'eau, la récupération des coûts des services liés à l'utilisation et à l'assainissement de l'eau et ceci en tenant compte du principe « pollueur-payeur »⁸. Ceci avait à l'époque pour conséquence que le prix de l'eau avait fortement augmenté et des variations importantes avaient été enregistrées à travers les diverses communes. Des acteurs – tant au niveau national qu'au niveau communal – ont formulé par la suite la revendication d'introduire au Luxembourg un prix unique pour l'eau ce qui a amené le premier ministre à l'époque à annoncer lors de son discours en 2012 sur l'état de la nation⁹ de mener un grand débat au niveau national au sujet de l'introduction du prix unique de l'eau. Au cours de ce processus débat, les divers acteurs concernés avaient eu l'opportunité de soumettre leur avis à ce sujet. Il en est ressorti que les avis n'étaient pas forcément en faveur l'instauration d'un prix unique pour l'eau : 30% des acteurs ayant participé au débat étaient en faveur d'un prix unique, tandis que 45%¹⁰ s'opposaient à une telle pratique.

⁷ Les intempéries du 22 juillet 2016 : <http://www.gouvernement.lu/6213703/02-closer-intemperies>.

⁸ Principe énoncé selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur (prix de « vérité »).

⁹ Discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012.

¹⁰ Atelier Débat sur le prix de l'eau : https://eau.public.lu/prix_eau/atelier_debat_032013/presentation_atelier.pdf.

Dans le contexte du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce souhaite se prononcer sur quatre éléments qui lui semblent essentiels dans le cadre de la reformulation de la loi modifiée relative à l'eau, à savoir (1) l'évolution du prix de l'eau, (2) la simplification administrative envisagée, (3) les dispositions relatives aux zones de protection ainsi que (4) la réorientation du Fonds de gestion de l'eau.

1) Quant à l'évolution du prix de l'eau :

La Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis procède à une série de modifications qui sont susceptibles de provoquer une hausse du prix de l'eau. Sachant que certains de ces ajustements s'inscrivent dans le contexte du « pollueur-payeur », un modèle que la Chambre de Commerce soutient en principe, elle souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur les importantes répercussions en termes de coûts pour les entreprises fortement consommatrices d'eau :

i) *La hausse potentielle de la redevance d'assainissement*

- Le projet de loi sous avis prévoit une réduction du taux de participation étatique pour les projets d'assainissements¹¹ à 50%. Sous la législation actuelle, ce taux peut s'élever jusqu'à 90% qui, selon la fiche financière, a été revu à la baisse successivement à 75% puis 65% par voie d'une circulaire ministérielle. Ceci aura inéluctablement pour conséquence que les communes devraient probablement couvrir les frais liés aux coûts d'investissement à travers la tarification de l'eau, entraînant ainsi une hausse de la redevance d'assainissement à payer par les consommateurs (ménages et entreprises). La Chambre de Commerce est consciente que cette hausse éventuelle s'inscrit dans l'esprit du principe de « pollueur-payeur » tel que prévu par la directive européenne relative à la gestion durable de l'eau, mais il importe de ne pas perdre de vue les évolutions en matière de prix de l'eau dans d'autres Etats membres et de veiller que l'évolution à la hausse du prix de l'eau ne constitue pas un désavantage commercial pour les entreprises actives sur le territoire national. Comme la hausse de la redevance d'assainissement est principalement conditionnée par les « *charges liées à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures nécessaires à l'assainissement des eaux usées, y compris les amortissements de ces infrastructures* »¹², la Chambre de Commerce encourage les acteurs concernés par la gestion de l'eau à agir davantage sur la partie coûts fixes, notamment en adoptant une politique prévisionnelle de l'eau, en rallongeant la durée de vie des infrastructures par le biais de travaux de maintenance adéquats et de qualité, en rationalisant davantage les infrastructures administratives et techniques en charge de l'entretien du réseau, et en privilégiant une démarche proactive de protection des ressources en eau.

¹¹ Les projets d'assainissements visés concernent :

- i) la réalisation de nouvelles infrastructures communales en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées, comprenant la construction et la surveillance technique et financière de la réalisation de systèmes collecteurs, de stations d'épuration et de bassins de rétention des eaux, y compris leurs ouvrages techniques annexes ;
- ii) l'adaptation des stations d'épuration communales existantes à des nouvelles technologies épuratoires visant des performances d'assainissement accrues et à des normes plus sévères qui leur sont imposées conformément à des objectifs nationaux et internationaux de qualité des eaux ;
- iii) les frais d'études y inclus l'évaluation de l'état constructif et opérationnel des infrastructures existantes nécessaires à la réalisation des mesures afférentes, ainsi que des dossiers techniques visés à l'article 46 du Projet de loi relatif à l'eau.

¹² Article 14, paragraphe 2) a), de la loi modifiée relative à l'eau.

- La Chambre de Commerce constate également que les auteurs déclarent dans l'exposé des motifs que la baisse du taux de subvention étatique à 50% permet d'« éviter une double répercussion de ces frais sur le contribuable ». Il est vrai que la réorientation des ressources au sein du Fonds pour la gestion de l'eau n'affecterait que marginalement la somme des engagements du Fonds en question¹³, et le contribuable ne devrait donc pas alimenter davantage ledit fonds. Toutefois, force est de constater que le contribuable sera tout de même amené à supporter des frais supplémentaires à travers l'adaptation à la hausse de la taxe de prélèvement (voir point *ii*) ci-dessous), qui constitue tout de même une source de financement importante du Fonds pour la gestion de l'eau.

ii) La hausse de 25% de la taxe de prélèvement

- Le projet de loi sous avis prévoit une hausse de 25% de la taxe de prélèvement qui passera de 0,10 euro à 0,125 euro par mètre cube, sauf pour les prélèvements ne dépassant pas le volume de 200 mètres cubes par an, pour lesquels la taxe est fixée forfaitairement au montant de 25 euro par an. La taxe sert à alimenter le budget du Fonds pour la gestion de l'eau, notamment pour financer les mesures nécessaires pour protéger les ressources d'eau destinées à la consommation humaine. La Chambre de Commerce entend que le gouvernement poursuit l'ambition de soutenir davantage le financement des mesures précitées conformément aux dispositions 44 et 45 de la loi modifiée relative à l'eau, mais elle tient toutefois à attirer l'attention des auteurs sur le fait que les entreprises affichant une consommation importante d'eau se verront confrontées à des charges supplémentaires. La Chambre de Commerce regrette à cet égard que les auteurs n'aient pas prévu la possibilité pour les entreprises qui réalisent leurs propres prélèvements et celles qui consomment des grandes quantités d'eau du réseau de distribution de pouvoir mettre en œuvre leurs propres actions et mesures de prévention de la pollution au lieu de contribuer aux mesures publiques via la taxe.

iii) Une majoration de la taxe de rejet pour les communes en cas de non-conformité

- L'article 6 du projet de loi sous avis concerne la taxe de rejet des eaux usées et ajoute un paragraphe permettant de majorer cette taxe pour les communes affichant des retards en matière de modernisation de leurs ouvrages de délestage. La Chambre de Commerce s'en félicite *a priori* de la volonté du gouvernement d'augmenter la pression en cette matière, mais elle craint toutefois que les communes concernées répercutent purement et simplement ces majorations sur les utilisateurs finals. Il faut donc veiller à ce que les communes qui ne respectent pas les dispositions afférentes ne se voient pas dispensées de leurs obligations en transférant les coûts à supporter aux ménages et aux entreprises.

Depuis que la directive 2000/60/CE a introduit l'exigence d'appliquer au niveau de la tarification de l'eau, la récupération auprès des utilisateurs finals des coûts de services liés à l'utilisation de l'eau tout en tenant compte du principe « pollueur-payeur », force est de constater que le prix de l'eau a connu une progression importante. Or, les modifications proposées par le projet de loi sous avis en matière de prix devront davantage faire

¹³ Selon la fiche financière jointe au projet de loi, il est prévu pour la période 2017-2023 de réduire les subsides accordés au volet assainissement du Fonds de gestion de l'eau de 17.872.288 € et d'augmenter les montants pour le volet hydrologique de 18.975.000 €.

augmenter le prix de l'eau. Cet état de fait augmente non seulement les coûts supportés par les entreprises en général, mais en est plus dissuasif pour le développement de certaines activités économiques. Partant de l'hypothèse que ces hausses du prix de l'eau soient portées par les consommateurs finals, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la possibilité que le surplus de recettes ainsi engrangé par les communes voire par le Fonds pour la gestion de l'eau puisse être compensé par une diminution des taxes et impôts¹⁴.

En outre, les entreprises peuvent être doublement punies. La hausse de prix qui doit être subie par les entreprises alimentera l'évolution de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) et le mécanisme d'indexation sous-jacent. Le système actuel est particulièrement préjudiciable aux entreprises dans un pays comme le Luxembourg, pays à économie très ouverte. Bien qu'actuellement le niveau d'inflation soit relativement faible, l'évolution dans le temps des prix à la consommation reste un sujet de préoccupation. En raison du mécanisme d'indexation automatique, les différentiels d'inflation défavorables tendent à exercer une pression à la hausse sur les coûts salariaux relatifs. Cette dérive salariale induit à son tour une poussée inflationniste, ou tout au moins un différentiel d'inflation par rapport aux pays concurrents, en particulier dans les services peu soumis à la compétition internationale, avec à la clef un nouveau creusement du différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux.

La Chambre de Commerce remarque d'ailleurs que l'indexation automatique des salaires et traitements, telle qu'elle existe au Luxembourg, est en contradiction avec le principe du pollueur-payeur pour le prix de l'eau facturé aux ménages, dans la mesure où le relèvement, dû à l'application du principe pollueur-payeur, serait *in fine* atténué par la hausse des revenus induite par le régime d'indexation des salaires. La Chambre de Commerce demande donc au gouvernement de modifier ladite législation sur l'indexation dans le sens d'une véritable application du principe du pollueur-payeur également dans le chef des ménages. En effet, toute application d'un prix-vérité pour le prix de l'eau doit être neutralisée d'un point de vue de l'échelle mobile des salaires, et ce afin de contenir l'inflation générée par les prix administrés, éviter la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises suite au déclenchement précoce d'une tranche indiciaire dans le sillage de la mise en œuvre d'une politique de pollueur-payeur dans le chef des ménages, pour faire en sorte que l'application d'un « prix-vérité » de l'eau garde son caractère dissuasif dans le chef du consommateur.

2) Quant à la simplification administrative

La simplification administrative joue également un rôle important dans le contexte du projet de loi sous avis. Il y est notamment visé de faciliter les travaux dans le réseau de distribution et d'assainissement en les déclarants d'utilité publique. Ceci concerne notamment les « travaux, installations, ouvrages et emprises nécessaires à l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine » ainsi que « les travaux, installations ainsi que les ouvrages de gestion des eaux parasites et de ruissellement ».

En outre, les auteurs du projet de loi sous avis entendent également modifier, à travers l'article 8, le régime des autorisations dans le contexte de la gestion de l'eau. L'article en question prévoit notamment l'ajout de quatre obligations supplémentaires concernant entre autres la construction, le génie civil et les travaux publics. Dès lors, les travaux de fouille et de terrassement risquant d'entrer en contact avec l'eau souterraine nécessiteraient l'autorisation du Ministre ayant l'eau dans ses attributions, ce qui va toutefois à l'encontre des buts déclarés de la simplification administrative. Dans ce contexte, la Chambre de

¹⁴ Une réduction de l'impôt commercial communal pourrait être envisagée dans la mesure du possible.

Commerce adhère aux observations de l'avis de l'ordre des architectes et des ingénieurs (OAI)¹⁵ qui fait appel aux auteurs de définir des critères plus précis. Ainsi, l'OAI propose la modification suivante : « *Les chantiers de construction comprennent des fouilles en phase de terrassement ne sont concernés par la présente disposition que pour autant que :*

- *les profondeurs de fouilles soient supérieures à 5 mètres par rapport au niveau de la voirie adjacente et que*
- *les parties souterraines des futures constructions soient en permanence en contact avec la nappe phréatique après l'achèvement des travaux. »*

3) Quant aux dispositions relatives aux zones de protection

Autre élément capital du projet de loi sous avis est la gestion des zones de protection pour les masses d'eau, y compris celles destinées à la consommation humaine, et les procédures administratives afférentes.

Dans son avis portant sur le projet de loi n°6704 dit « Omnibus »¹⁶, la Chambre de Commerce proposait déjà que des lignes directrices claires en la matière soient publiées en identifiant précisément les activités interdites et/ou réglementées dans les différentes zones de protection de l'eau. Ceci devrait permettre aux porteurs de projet de mieux planifier leurs procédures et études à réaliser. La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les auteurs ont intégré dans la présente loi des dispositions identifiant les activités qui peuvent être interdites voire réglementées dans les zones de protection (article 25, paragraphe 3).

Toutefois, la Chambre de Commerce constate qu'il est prévu que le ministre puisse instaurer un « comité de suivi » pour surveiller l'implémentation des mesures de prévention au sein des zones de protection. De prime abord, la Chambre de Commerce s'interroge quant au rôle d'un tel comité. Est-ce que le comité aura un rôle purement consultatif ou aurait-il même le pouvoir de bloquer les programmes de mesures proposées ? Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité, il importe donc de préciser le rôle exact d'un tel comité dans les dispositions afférentes.

4) Quant à la gestion du Fonds pour la gestion de l'eau

Une des grandes modifications du présent projet de loi est le réajustement de certains taux d'intervention du Fonds pour la gestion de l'eau. Le volet « eau potable », qui couvre tous les programmes de mesures en matière de protection des ressources d'eau destinées à la consommation humaine ainsi que le volet hydrologique, qui vise les projets en matière de protection contre les inondations, bénéficieront dans le contexte du projet de loi sous avis d'une hausse de leur taux de subventionnement, tandis que le taux de participation étatique pour le volet « assainissement » sera revu à la baisse. De manière générale, la Chambre de Commerce soutient cette réorientation, notamment au vu des inondations récentes qui ont frappé le pays et le fait que le gouvernement œuvre en faveur d'une politique proactive de prévention et de protection des ressources naturelles en eau. Cette dernière devrait notamment se réaliser dans une perspective de sensibilisation et d'incitation à la réduction des quantités d'eau consommées et des rejets polluants.

¹⁵ L'avis de l'OAI :

http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/160/618/165197.pdf.

¹⁶ Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers :

http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4285MST_Avis_commun_CdC_CdM_PL_omnibus_FINAL.pdf

Toutefois cette réorientation ne sera pas sans effet pour le consommateur final. Comme soulevé dans la partie relative à l'évolution du prix de l'eau, la Chambre de Commerce s'inquiète des répercussions en termes de coûts pour les entreprises fortement consommatrices d'eau. Ainsi, tel que mentionné ci-avant, la Chambre de Commerce encourage les divers acteurs au niveau gouvernemental et communal de mettre en œuvre des mesures permettant de compenser la hausse de prix que les contribuables doivent subir (p. ex baisse de l'ICC dans la mesure du possible). En outre, il conviendrait également d'agir davantage sur la partie coûts fixes, en rallongeant la durée de vie des infrastructures par le biais de travaux de maintenance adéquats et de qualité et en privilégiant les économies des ressources en eau. C'est sans doute un moyen pour faire baisser davantage le coût de revient de l'eau, mais il faut toutefois que les autorités concernées s'approprient véritablement des actions pertinents à mener en ce sens. En effet, faute de véritable concurrence dans le marché de l'eau, il y a risque d'absence d'effet incitatif pour les gestionnaires des infrastructures d'eau à mettre en œuvre des mesures aptes à modérer le prix de revient. Il serait donc judicieux de recourir éventuellement à des contrats de progrès qui permettraient aux autorités concernées de formaliser leur politique de gestion de l'eau, en les obligeant à mesurer, évaluer et s'engager sur des objectifs concrets.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2bis

L'article 2bis du projet de loi sous avis modifie le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi modifiée relative à l'eau. Comme la directive permet aux communes de distinguer plus de trois secteurs différents pour établir des schémas de tarification, les auteurs du projet de loi proposent à travers le présent article que « les schémas de tarification distinguent au moins les trois secteurs suivants : ... »¹⁷.

Les entreprises ayant une consommation d'eau importante mais non suffisante pour tomber dans le schéma de tarification préférentielle du secteur industriel auront dès lors la possibilité de pouvoir bénéficier d'une autre tarification. Les entreprises concernées auront au moins la possibilité de négocier des prix au niveau communal ce qui n'est pas possible actuellement comme la loi prévoit que les schémas de tarification distinguent uniquement trois secteurs, à savoir le secteur des ménages, le secteur industriel ainsi que le secteur agricole.

La Chambre de Commerce note que cette modification a été introduite suite à un avis allant dans ce sens de la part du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol) afin de tenir compte, notamment des besoins du secteur de l'hébergement touristique. Cette proposition de changement permettrait à ce secteur de bénéficier d'une autre tarification, surtout pour les hôteliers ou les exploitants de camping qui ont une consommation en-dessous de 8000 m³/an et tombant sous le tarif des « ménages » et non des « industriels ».

Si la Chambre de Commerce se félicite de cette modification qui devrait permettre de flexibiliser davantage la fixation du prix de l'eau, elle se demande s'il ne serait pas opportun d'apporter plus de précisions en ce qui concerne les secteurs concernés afin d'assurer une

¹⁷ Les schémas de tarification distinguent actuellement a) le secteur des ménages dont relèvent les personnes physiques, les institutions publiques et les entreprises qui ne font partie ni du secteur industriel, ni du secteur agricole ; b) le secteur industriel dont relèvent les entreprises dont la consommation d'eau excède un des seuils suivants : 8.000 mètres cube par an, 50 mètres cube par jour ou 10 mètres cube par heure, ou dont la charge polluante excède 300 équivalents habitants moyens et c) le secteur agricole dont relève l'activité des agriculteurs, viticulteurs, éleveurs, arboriculteurs, horticulteurs, pépiniéristes, jardiniers, maraichers, pisciculteurs, sylviculteurs et apiculteurs.

application uniforme de cette disposition par toutes les communes et ainsi d'éviter que les entreprises concernées soient lésées du seul fait de leur établissement sur le territoire d'une commune qui ne distinguerait que les trois secteurs déjà existants et énumérés dans le texte de la loi. Sous sa forme actuelle, le projet de loi donne ainsi toute liberté aux communes de fixer leurs propres critères de sélection pour chaque *nouveau* secteur, courant ainsi le risque qu'on se retrouve avec un nombre disparate et non harmonisé de schémas de tarification. Il semble donc essentiel que le présent projet de loi fixe un cadre plus détaillé en précisant les secteurs à ajouter et les critères y relatifs.

Concernant les articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 entendent apporter des modifications à l'article 15 de la loi modifiée relative à l'eau. L'article 15 fixe les dispositions relatives à la taxe de prélèvement d'eau qui est applicable à toute personne prélevant de l'eau dans une eau de surface ou dans une eau souterraine. Les auteurs ajoutent par le biais de l'article 3 une nouvelle phrase au premier paragraphe de l'article 15 de la loi modifiée relative à l'eau qui dispose que « *le volume de tout prélèvement d'eau supérieur à 200 mètres cubes par an est déterminé au moyen d'un dispositif de comptage mis en place par l'utilisateur* ». L'article 4 quant à lui introduit un nouveau paragraphe disposant que « *la taxe [de prélèvement] est fixée à 0,125 euro par mètre cube, sauf pour les prélèvements ne dépassant pas le volume de 200 mètres cubes par an, pour lesquels elle est fixée au montant de 25 euros par an.* » Selon le commentaire des articles, ces adaptations tiennent compte des modifications prévues par le projet de loi dite « Omnibus »¹⁸ et reprennent les propositions de reformulation soumises par le Conseil d'Etat dans son avis afférent¹⁹ tout en prenant en compte l'adaptation à la hausse de la taxe de prélèvement. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite partager deux observations :

- en premier lieu, la Chambre de Commerce rend attentif que l'adaptation de la taxe de 0,10 euro à 0,125 euro affectera sans doute la rentabilité de certaines entreprises avec une forte consommation d'eau. Cette addition peut même être plus élevée dans les communes ayant pris pour décision d'adapter leur tarification suite à la revue à la baisse du taux de subventionnement pour les projets d'assainissements. Comme soulevé dans les considérations générales, il semble ainsi essentiel de veiller à l'impact potentiel que le prix de l'eau et les taxes peuvent avoir sur les grands consommateurs d'eau. En outre, aux yeux de la Chambre de Commerce, il semble plus approprié d'insérer, dans le texte du présent projet de loi, une disposition servant de base légale à un futur règlement grand-ducal qui aurait pour objet la fixation de la taxe de prélèvement. Ceci devrait faciliter les futurs amendements en cette matière.

¹⁸ Projet de loi dite "Omnibus" portant modification de :

- a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b) la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
- c) la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;
- d) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- e) la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- f) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- g) l'article 44bis du Code civil ;
- h) la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- i) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- j) la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ;
- k) la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- l) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois; et abrogeant :
 - a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs

¹⁹ Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015 : http://www.conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2015/07/17_07_2015/50_728/507281.pdf.

Dans un souci de rationalisation, les dispositions relatives à la fixation de la taxe de prélèvement pourraient être reprises par le règlement grand-ducal relatif à la taxe de rejet des eaux usées ;

- deuxièmement, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'origine de la valeur seuil de **200 mètres cubes** qui permet de déterminer si un dispositif de comptage doit être mis en place par l'utilisateur et pour déterminer la tarification applicable. Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent que le paragraphe proposé provient de l'avis du Conseil d'Etat portant sur la loi dite « Omnibus »²⁰. Or, force est de constater que l'avis du Conseil d'Etat propose **un seuil de 250 mètres cubes**, ce qui ne correspond pas avec celui proposé par le présent projet de loi. En outre, le texte coordonné du document reprenant les amendements adoptés par la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative par rapport à la loi dite « Omnibus »²¹ prête également à confusion. Ce dernier propose que 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** » tandis que « la taxe est fixée à 0,125 euro par mètre cube, sauf pour les prélèvements ne dépassant pas le volume **de 200 mètres cubes par an** ». Cette incohérence pourrait engendrer une certaine insécurité juridique et la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi de clarifier ce point et de préciser clairement, en toute cohérence avec les autres projets en cours, le seuil qu'il faut appliquer dans ce contexte.

Concernant l'article 6

L'article 6 du projet de loi sous avis a pour objet d'insérer un nouveau paragraphe à l'article 16 de la loi modifiée relative à l'eau : « *La taxe de rejet est majorée de 50% pour les communes qui, trois ans après l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les programmes de mesures visés à l'article 28, n'ont pas entamé les travaux de réalisation ou de mise en conformité des ouvrages de délestage du réseau mixte prévus dans ces programmes. La taxe de rejet est majorée de 100% pour les communes, qui, trois ans après l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les programmes de mesures visés à l'article 28, continuent à soumettre leurs eaux usées urbaines à un seul traitement mécanique. Les majorations s'appliquent au plus tôt trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Selon l'exposé des motifs, cette majoration devrait inciter davantage les communes à faire avancer l'exécution et la modernisation de leurs ouvrages de délestage. La Chambre de Commerce se félicite *a priori* de la volonté du gouvernement de faire avancer les travaux en cette matière, mais elle craint cependant que les communes concernées répercutent tout simplement ces majorations dans les prix à payer par les utilisateurs. Ceci représentera une charge supplémentaire et une entrave à la compétitivité pour les entreprises voire au pouvoir d'achat des ménages. Il faut donc veiller à ce que les communes qui ne respectent pas les dispositions afférentes ne se voient pas dispensées de leurs obligations en transférant les couts à supporter aux ménages et entreprises.

²⁰ Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015 : http://www.conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2015/07/17_07_2015/50_728/507281.pdf.

²¹ Les amendements adoptés par la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative (Document 6704/09) : http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/0000/025/252.pdf.

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce note que l'article 7 du projet de loi sous avis prévoit de modifier l'article 22 de la loi modifiée relative à l'eau afin de parfaire la transposition en droit luxembourgeois de l'article 11 paragraphe 3 point j) de la directive 2000/60/CE suite aux observations de la Commission européenne.

D'un côté, l'article 7 du projet de loi sous avis prévoit les cas de figure relatifs à l'interdiction d'altérer les conditions physiques, chimiques ou biologiques des eaux de surface ou souterraines.

D'un autre côté, l'article 11 paragraphe 3 point j) de la directive 2000/60/CE prévoit, quant à lui, la possibilité pour les Etats membres d'autoriser certaines exceptions à l'interdiction du rejet direct de polluants dans les eaux souterraines.

Etant donné qu'il ressort du commentaire des articles que la volonté des auteurs du projet de loi sous avis est celle de parfaire la transposition de l'article 11 paragraphe 3 point j) de la directive 2000/60/CE, la Chambre de Commerce demande à ce que l'article 11 paragraphe 3 point j) de la directive 2000/60/CE soit transposé conformément au principe « *toute la directive, rien que la directive* » cher à la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 8

L'article 8 du projet de loi sous avis a pour objet de modifier le paragraphe premier de l'article 23 de la loi modifiée relative à l'eau. Ce dernier énumère les activités qui sont soumises à l'autorisation par le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions. A part quelques modifications mineures portant sur la législation existante, l'article prévoit notamment l'ajout de quatre obligations supplémentaires concernant entre autres la construction, le génie civil et les travaux publics. Dès lors, la réalisation de travaux de fouille et de terrassement sera soumise à des charges administratives supplémentaires, ce qui va toutefois à l'encontre des buts déclarés de la simplification administrative. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce adhère aux observations formulées dans l'avis de l'ordre des architectes et des ingénieurs (OAI)²² qui appelle aux auteurs de définir des critères plus précis tels que soulevés par la rubrique « Considérations générales », point 2, du présent avis.

Concernant l'article 9

L'article 9 du projet de loi sous avis a pour objet de remplacer le paragraphe (5) de l'article 24 de la loi modifiée relative à l'eau portant sur les procédures de demande d'autorisation. De manière générale, la Chambre de Commerce estime qu'en matière d'autorisations notamment, d'éventuels silos restant entre administrations devraient, eux aussi, être levés. En effet, l'Administration de l'environnement et l'Administration de la gestion de l'eau ne sont pas les seules structures en charge de délivrer des autorisations, et elles tiennent ce rôle avec, entre autres, les communes, l'Inspection du travail et des mines (ITM), ou encore le Département des travaux publics.

²² L'avis de l'OAI :

http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/160/618/165197.pdf.

Idéalement, ces entités devraient œuvrer de concert pour une plus grande simplification administrative en faveur des entreprises et des administrés en général. En matière d'établissement, il serait d'ailleurs envisageable d'aboutir à une structure unique qui serait en charge des autorisations d'exploitation, avec délégation de compétences en matière d'ITM, d'eau, d'environnement, etc. vers cette entité. Une telle structure, à l'instar d'un « guichet unique » pour l'eau, maîtriserait seule les délais et définirait elle-même les conditions d'exploitation, réduisant au passage le risque d'incohérences dû à la multitude d'acteurs impliqués dans la délivrance des autorisations.

Concernant l'article 20

L'article 20 insère un nouveau paragraphe à l'article 39 de la loi modifiée relative à l'eau fixant de nouvelles dispositions pour l'aménagement des établissements servant au séjour non permanent de personnes, notamment des aires de stationnement pour les activités liés au camping, dans les zones inondables. La Chambre de Commerce se félicite que le gouvernement renforce ses ambitions relatives à la protection de l'être humain et l'environnement contre le phénomène des inondations. Il faut toutefois veiller à ce que le règlement grand-ducal fixant les conditions détaillées quant à la gestion de ces sites prenne en considération les spécificités des sites existants. Il est donc essentiel d'associer et de consulter les acteurs concernés lors des travaux de rédaction du règlement grand-ducal en question.

Concernant l'article 25

L'article 25 du projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article 44 de la loi modifiée relative à l'eau. De manière générale et afin de garantir une certaine prévisibilité pour les entreprises potentiellement concernées en matière des zones de protection, la Chambre de Commerce demande que des critères et des lignes directrices clairs en cette matière soient publiés et qu'une nomenclature identifiant précisément les activités interdites et/ou réglementées dans les différentes zones de protection de l'eau soit utilisée à l'avenir. Ceci devrait permettre aux porteurs de projet de mieux planifier leurs procédures et études à réaliser.

La Chambre de Commerce se doit toutefois de marquer son désaccord par rapport à la procédure prévue à l'article 25 paragraphe 4 du projet de loi sous avis permettant l'enlèvement des bateaux et engins mis à l'eau sans autorisation ou dont l'autorisation de navigation est expirée, et ce uniquement dans une partie de la région du Lac de la Haute Sûre.

Premièrement, la Chambre de Commerce fait remarquer d'emblée que cette disposition est contraire au principe de la hiérarchie des normes qui s'oppose à ce qu'il soit fait référence dans une loi à un règlement grand-ducal déterminé²³.

Deuxièmement, il apparaît, aux yeux de la Chambre de Commerce, pour le moins inapproprié d'appliquer ladite procédure que dans une région géographiquement délimitée, à savoir dans une partie de la région du Lac de la Haute Sûre.

²³ En vertu du principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat s'oppose régulièrement dans ces avis à ce qu'il soit fait référence dans une loi à un règlement grand-ducal déterminé (à titre d'exemple, l'avis du Conseil d'Etat du 14 mai 2013 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale, page 7, commentaire relatif à l'article 12).

Finalement, la Chambre de Commerce observe que le bateau ou l'engin est considéré comme délaissé après l'expiration d'un délai de trente jours à partir de sa mise en dépôt. La Chambre de Commerce estime qu'il serait plus judicieux de compter le délai susmentionné de trente jours à partir de la date de réception de la lettre recommandée informant le propriétaire du dépôt de son engin ou bateau.

Au vu de ce qui précède et pour autant qu'une telle procédure soit jugée nécessaire, la Chambre de Commerce propose de modifier le libellé de l'article 25 paragraphe 4 alinéa 1^{er} afin de lui donner la teneur suivante :

« Les bateaux et les engins mis à l'eau sans autorisation de navigation ou dont l'autorisation de navigation est expirée peuvent être enlevés des cours et plans d'eau luxembourgeois et remis dans un dépôt prévu à cet effet. Le propriétaire en est informé par lettre recommandée avec avis de réception. Le bateau ou l'engin est considéré comme délaissé après l'expiration d'un délai de trente jours à partir de réception de la lettre recommandée par le propriétaire. »

Concernant les articles 44 à 46 :

Les dispositions relatives à la réorientation du Fonds ainsi que les implications pour les entreprises ont été amplement décrites sous la rubrique « Considérations générales ».

Quant à l'article 44 paragraphe 2, la Chambre de Commerce se félicite de la modification proposée d'impliquer davantage d'acteurs dans la réalisation des mesures de protection des cours d'eau notamment en ouvrant l'accès aux personnes physiques et morales de toucher les subventions étatiques du Fonds pour la gestion de l'eau pour les mesures de renaturation, anti-crues et des travaux d'entretien et d'aménagement sur les cours d'eau. Ceci permettra sans doute une approche plus homogène et coordonnée en matière de protection des ressources d'eau.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique, sous réserve de la prise en considération de ses remarques.

MJE/GKA/DJI