

Projet de loi

autorisant l'Etat à participer au financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers et assimilés et des ouvrages techniques annexes du SIGRE.

Avis du Conseil d'Etat

(17 février 2009)

Par dépêche du 3 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi autorisant l'Etat à participer au financement des travaux d'agrandissement et d'assainissement de la décharge pour déchets ménagers et assimilés et des ouvrages techniques annexes du SIGRE, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que l'avis du Comité d'accompagnement permanent relatif à l'aménagement et à l'installation des infrastructures d'élimination des déchets ménagers et assimilés de la décharge Muertendall du 19 juin 2008, avec en annexe un résumé relatif à la participation financière de l'Etat aux investissements effectués par le SIGRE.

Même si formellement la fiche financière prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut, le Conseil d'Etat considère que les informations financières contenues dans le dossier soumis à son avis suffisent pour faire droit à cette exigence.

Considérations générales

Le projet de loi a pour objet l'autorisation par le législateur de l'allocation d'une contribution de l'Etat aux investissements effectués ou à effectuer sur les installations de la décharge Muertendall exploitée par le syndicat intercommunal SIGRE, qui regroupe les communes des trois cantons de l'Est. La constitution de ce syndicat avait été autorisée par un arrêté grand-ducal du 28 février 1974, les nouveaux statuts syndicaux, basés sur la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, ayant par la suite été approuvés par un arrêté grand-ducal du 31 mars 2008.

Le montant de la contribution étatique est calculé sur base des critères d'éligibilité prévus par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (ci-après: loi du 31 mai 1999) et représente, en vertu de l'article 4, lettre g) de la loi en question, un taux de 25 %, soit 9.207.607,21 euros, du montant d'investissement global de 36.830.428,82 euros.

Comme cette participation dépasse le seuil de 7.500.000 euros, prévu par l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 précitée, l'autorisation du législateur

est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution. En fixant un montant de l'aide étatique à ne pas dépasser, le projet de loi sous examen est également en ligne avec les dispositions de l'article 5, paragraphe 3, de la loi du 31 mai 1999.

La décharge intercommunale Muertendall fonctionne depuis 1979. Depuis sa réouverture en 1992, suite à un incendie qui s'était déclaré en décembre 1991 et qui avait conduit à la fermeture du site par la commune de Betzdorf, l'exploitation technique se trouve confiée à une société privée travaillant pour le compte du syndicat. Si au début le volume des déchets déposés se situait entre 34.000 et 35.000 tonnes par an, le volume annuel accueilli a entre-temps été réduit et a atteint au cours des dernières années quelque 26.000 tonnes.

Sur base d'un projet d'assainissement et d'extension du site conçu dès 1993, différents investissements y ont été effectués, d'une part, pour agrandir la capacité de stockage et pour aménager une aire de compostage pour déchets biodégradables en provenance de jardins et de parcs, ainsi que, d'autre part, pour assurer l'étanchement du sous-sol, pour traiter les eaux de percolation, pour permettre la collecte et le traitement de déchets recyclables et pour contrôler les livraisons grâce à une installation de transbordement créée à l'entrée de la décharge. Parallèlement, le site a été doté d'un bâtiment administratif et technique. Le coût de ces investissements représente un montant de 29.939.265,99 euros, selon les calculs effectués en la matière par le comité d'accompagnement permanent précité et repris en annexe de son avis du 19 juin 2008 joint au dossier présentement soumis au Conseil d'Etat. L'exposé des motifs comporte à cet effet un relevé des travaux effectués et des coûts afférents.

Selon ledit comité, le comité de gestion du syndicat intercommunal a par sa délibération du 11 février 2008 décidé par ailleurs une nouvelle extension de la décharge, accompagnée d'une adaptation concomitante de l'installation de traitement des eaux de percolation et la mise en place d'une installation de valorisation des gaz de décharge récupérés au moyen d'une centrale thermique avec chauffage à distance. L'estimation de coût de ces investissements nouveaux, avalisée par le comité d'accompagnement permanent, fait état d'une dépense globale nouvelle de 6.891.162,83 euros. La nouvelle extension permettra de créer une réserve de capacité de la décharge évaluée à 1.201.000 m³, garantissant une durée d'exploitation supplémentaire de 46 ans sur base d'une quantité de déchets annuels de 25.000 à 26.000 m³.

En vertu de l'article 4, sous g), de la loi du 31 mai 1999, une aide étatique correspondant au maximum à 25 % du coût d'investissement peut être allouée aux « infrastructures intercommunales d'élimination des déchets ménagers et assimilés, y compris les ouvrages techniques annexes ainsi que [aux] adaptations des installations existantes à de nouvelles technologies et à des normes plus sévères de protection du sol, des eaux, de l'air et en matière de gestion des déchets ». Par référence à la disposition légale mentionnée, le Conseil d'Etat considère que l'éligibilité des investissements précités du SIGRE est donnée. Il admet en outre que les conditions relatives à la passation des marchés publics ainsi que les

procédures d'autorisation légalement requises en la matière seront respectées.

Quant à la question de savoir dans quelle mesure l'allocation d'une aide étatique peut également intervenir au profit d'investissements effectués pour partie dès 1993, les auteurs du projet de loi sous avis renvoient à l'article 9 de la loi du 31 mai 1999 qui dispose que « A titre transitoire, les projets en cours de réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et bénéficiant de taux d'aide arrêtés avant cette date, continueront à bénéficier de cette aide conformément aux engagements pris ». Si, en principe, le fonds pour la protection de l'environnement peut donc intervenir pour soutenir des investissements d'un syndicat intercommunal actif dans le domaine de l'élimination et de la gestion des déchets qui ont été effectués avant l'entrée en vigueur de la loi de 1999, ces investissements ont pourtant dû avoir fait l'objet d'une décision de l'autorité gouvernementale compétente relative au subventionnement avant l'entrée en vigueur de cette loi. En plus, le montant dû doit correspondre au taux fixé à l'époque pour calculer la contribution étatique par rapport au coût global de l'investissement. Enfin, l'aide en question doit avoir été reprise sur une « liste exhaustive de ces projets, y compris les engagements financiers afférents, [qui a été] arrêtée par les ministres ayant dans leurs attributions l'Environnement et le Budget ».

Or, le Conseil d'Etat constate que ce relevé n'était pas joint au dossier lui soumis par le courrier précité du Premier Ministre du 3 octobre 2008, et que tant l'exposé des motifs que les documents établis par le comité d'accompagnement permanent et joints au dossier sont muets sur de pareils engagements antérieurs de l'Etat au profit du SIGRE et sur l'existence de la liste prévue par l'article 9 de la loi du 31 mai 1999. En effet, la remarque contenue dans le résumé joint à l'avis du Comité d'accompagnement permanent, comme quoi l'existence de ces engagements serait établie grâce au relevé « Evolution des recettes et des dépenses au cours de la période 1998 - 2003 » du comité de gestion du fonds, établi le 25 juin 1999, ne saurait suffire, alors que les autorités compétentes pour établir la liste sont les ministres en charge de l'Environnement et du Budget et non un organe de gestion administratif, et que les engagements étatiques visés couvrent tout au plus la période du relevé (1998 – 2003), de sorte que du moins pour les années 1993 à 1998 le problème reste entier.

Si l'aide étatique projetée doit également s'appliquer aux dépenses d'investissements effectuées avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 mai 1999, les auteurs du projet devront par conséquent faire état de la conformité de la démarche administrative avec les exigences légales en question. Sinon la loi en projet devra formellement prévoir une dérogation aux dispositions de l'article 9 de la loi du 31 mai 1999.

Quant aux investissements effectués par le SIGRE depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 mai 1999, l'intervention du fonds pour la protection de l'environnement est, d'après l'article 5, paragraphe 2 de cette loi, « [subordonnée] à l'approbation préalable des projets par le ministre [de l'Environnement], sur avis, le cas échéant, du comité dont question à l'article 6 ».

En l'absence d'indications afférentes dans les documents joints au projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat se demande si ces formalités ont été accomplies. Dans le cas contraire, une autre dérogation formelle à la loi précitée serait de mise.

En ce qui concerne enfin les investissements futurs, il peut être admis que l'accord préalable du ministre du ressort a été donné du moins implicitement dans le cadre de son initiative prise en vue de l'engagement de la procédure d'adoption de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat note encore que, selon l'exposé des motifs, la liquidation des aides destinées au SIGRE sera précédée de la vérification et de la certification de la réalité des investissements et du montant des dépenses effectuées, sur base du décompte établi conformément à la législation sur les marchés publics et dûment approuvé par le comité du syndicat. Si sous cet angle de vues le projet de loi ne donne pas lieu à critique, le point V. « Financement de l'investissement » du résumé joint à l'avis du Comité d'accompagnement permanent risque d'induire en erreur sur la finalité de l'aide étatique prévue. En effet, conformément à la loi du 31 mai 1999, cette aide représente une contribution de l'Etat au financement d'investissements effectués par le syndicat gestionnaire de la décharge, destinée à alléger la charge financière des communes affiliées. Si la manne étatique permet au syndicat de constituer une réserve financière susceptible de servir pour couvrir les frais de gestion et de gardiennage de la décharge après la fermeture de celle-ci, cette question relève tout au plus d'une option du syndicat relative à l'affectation des fonds à sa disposition, mais elle n'a pas sa place dans le dossier relatif au projet de loi autorisant l'intervention financière de l'Etat.

Examen des articles

Préambule

Il est de pratique courante d'omettre l'insertion d'un préambule dans les projets de loi, et de n'ajouter celui-ci qu'au moment de la promulgation de la loi après l'adoption de celle-ci. Le document parlementaire n° 5933 y fait d'ailleurs droit.

Or, le dossier soumis au Conseil d'Etat par le Premier Ministre fait état d'un préambule qui en plus apparaît comme une version abrégée d'un préambule de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat demande d'en faire abstraction.

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

Le Conseil d'Etat propose, conformément à la pratique légistique usuellement retenue pour des projets de loi du genre, de scinder cet article en deux.

Il peut en outre être fait abstraction de l'évocation exhaustive de la dénomination du syndicat intercommunal, alors que ses statuts prévoient explicitement la possibilité de sa désignation par le sigle « SIGRE ».

Enfin, le Conseil d'Etat est à se demander si, dans l'intérêt du syndicat, il ne serait pas indiqué de raccorder le montant à une valeur déterminée de l'indice des prix de la construction en vue de compenser le renchérissement des prestations et fournitures susceptible d'intervenir avant la réalisation des investissements qui restent à être effectués. Cette approche s'inscrirait en tout cas dans l'esprit de l'article 5, paragraphe 7, de la loi du 31 mai 1999 et s'alignerait par ailleurs sur le libellé retenu en la matière par la loi du 22 mai 2008 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux de renouvellement des infrastructures d'élimination des déchets ménagers et assimilés du SIDOR.

Tout en renvoyant en outre à ses observations au sujet d'éventuelles dérogations à prévoir par rapport aux articles 5, paragraphe 2, et 9 de la loi du 31 mai 1999 qui demandent, le cas échéant, de compléter les dispositions sous examen, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'article 1^{er} comme suit:

« **Art. 1^{er}.** Le Gouvernement est autorisé à participer au financement des travaux en relation avec l'assainissement et l'extension de la décharge pour déchets ménagers et assimilés et des ouvrages techniques annexes du SIGRE au lieu-dit Muertendall.

Art. 2. Les dépenses engagées au titre de la participation visée à l'article 1^{er} ne peuvent pas dépasser 9.207.607 euros. Ce montant correspond à la valeur 673,64 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 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.

Le taux de participation de l'Etat ne pourra pas excéder vingt-cinq pour cent du coût total des travaux. »

Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu d'écrire « fonds pour la protection de l'environnement » avec des lettres minuscules conformément à la loi du 31 mai 1999 précitée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 février 2009.

Le Secrétaire général,

Le Président,