

Projet de loi

relative aux déchets.

Avis du Conseil d'Etat

(28 juin 2011)

Par dépêche du 15 mai 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, ainsi qu'un tableau des correspondances et des références.

Nonobstant l'évocation au commentaire des articles¹ d'une concertation menée par l'Administration avec les chambres professionnelles et autres organismes directement concernés par la loi en projet, le Conseil d'Etat n'a, à ce jour, pas eu communication des avis des chambres professionnelles. Il ignore si de tels avis ont été demandés dans le cadre de la présente procédure législative. Le Conseil d'Etat estime que la Chambre de commerce, la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture devraient être consultées.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a comme objectif principal de transposer en droit national la directive 2008/98/CE précitée. Cette directive établit le cadre juridique applicable au traitement des déchets dans l'Union européenne. Elle instaure des principes de gestion des déchets, tels que celui du « pollueur-payeur » et définit une hiérarchie des déchets contraignante qui impose aux Etats membres de gérer leurs déchets suivant un ordre de priorité bien précis, à savoir prévention, réutilisation, recyclage, autre forme de valorisation et élimination. Le cadre tracé par la directive, et que le projet de loi reprend, est ambitieux, fondé sur l'écologie industrielle et la prévention de la production de déchets. Son but ultime est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs liés à la production et à la gestion des déchets.

En plus, le projet de loi sous revue ne se limite pas à une simple transposition de la directive, mais prend également ses origines dans la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ainsi que dans les orientations du plan général de gestion des déchets, tel qu'il fut adopté par le Conseil de Gouvernement le 29 janvier 2009 et établi en concertation avec les milieux directement concernés. Les correspondances et les références des différents articles du projet de loi avec les articles de la directive 2008/98/CE, la loi précitée du 17 juin 1994,

¹ Cf. 6. L'élaboration de l'avant-projet de loi

d'autres textes législatifs ou réglementaires éventuellement concernés ainsi que les chapitres principaux correspondant au plan général de gestion des déchets sont fidèlement repris dans le tableau précité. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objections à inclure des chapitres principaux du plan précité, pour autant que le contenu des dispositions soit normatif et précis pour garantir *a priori* une application uniforme des prescriptions prévues. Or, il constate un certain nombre de tournures telles que « dans la mesure du faisable, dans la mesure du possible, dans toute la mesure du possible »; il suggère dès lors de n'intégrer au texte de loi que les mesures à effet contraignant soient suffisamment claires.

D'un point de vue historique, ce fut la loi modifiée du 26 juin 1980 concernant l'élimination des déchets qui mettait fin aux décharges incontrôlées; ceci créa l'obligation pour les communes d'introduire une gestion contrôlée pour éliminer les déchets, obligation qui les a conduites à la création des syndicats intercommunaux. Par la suite, la loi du 17 juin 1994 précitée innova avec les principes de recyclage et de valorisation. Déjà dans cette loi, le principe du pollueur-payeur fut introduit, principe qui se voit renforcé dans le projet de loi sous avis. Finalement, la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement des actions de la *SuperDrecksKëscht* donna le support national nécessaire au recyclage de grande envergure. Cette action s'adresse et aux particuliers et aux entreprises.

Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat note que « la gestion des déchets au Luxembourg peut être considérée aujourd'hui comme étant une des plus performantes en Europe. (...) C'est ainsi que le Luxembourg peut afficher un taux de recyclage qui est parmi les meilleurs en Europe. Sur base des rapports remis par les communes à l'Administration de l'environnement pour l'exercice 2008, (...) la moyenne pour le Grand-Duché de Luxembourg est de 42,1 % ». Pour ce qui est de déchets industriels, « à la fin de l'année 2010, plus que 3.400 entreprises ont adhéré à la *SuperDrecksKëscht fir Betriber* ». A cela, les auteurs du projet sous avis ajoutent qu'en termes de production de déchets, le Luxembourg figure parmi les pays où le poids total de déchets ménagers et de déchets assimilés est des plus importants et qu'il reste des efforts considérables à faire pour prévenir les déchets.

Dans ce contexte, les transferts de déchets au-delà des frontières nationales prennent une certaine dimension. Ces transferts sont régis par le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006. Sous le couvert de procédures de notifications préalables, 505.138 tonnes de déchets non ménagers ont été exportés en 2009 par le Luxembourg, dont 87,7% vers l'Allemagne. Selon les auteurs, une des raisons se trouve dans le fait qu'au cours de cette année, de grands projets d'assainissement ont été entamés créant des quantités importantes de terres d'excavation contaminées, destinées à la mise en décharge en Allemagne. A l'opposé, les quantités qui ont été importées sous le couvert d'une procédure de notification pour être traités au Luxembourg se sont élevées en 2009 à 15.600 tonnes. Ces déchets étaient principalement éliminés dans l'installation de traitement physico-chimique à Rumelange ou ont été valorisés dans la production du clincker.

A la fin de l'exposé des motifs, les auteurs signalent que le texte sous revue s'inscrit dans le processus de simplification administrative engagée par l'Administration de l'environnement, et concernant entre autres l'introduction des notions de « sous-produits » et de « fin du statut de déchets » entraînant un allègement des contrôles en la matière, ainsi que le regroupement des autorisations et agréments. Les auteurs dérogent au principe que le silence administratif vaut accord, introduit dans notre législation par la transposition de la directive « Services » (2006/123/CE). Le motif invoqué par les auteurs tient à la nature des « décisions à prendre dans le domaine de l'environnement, qui pour des raisons impérieuses d'intérêt général ne peuvent pas être prises en appliquant le principe mentionné précédemment. Car l'ensemble des décisions à prendre en vertu de la loi en projet nécessitent d'être assorties à des conditions et des prescriptions spécifiques pour assurer que l'opération autorisée se fasse sans provoquer de nuisances à l'environnement et à la santé de l'homme. En cas d'accord tacite, aucune garantie ne peut être donnée quant à la protection de l'environnement et de la santé de l'homme. Ceci reviendrait à dire que l'opération projetée pourrait se faire en toute légalité alors que les objectifs essentiels de la loi concernant la protection de l'environnement et de la santé humaine ne sont pas respectés. »

Examen des articles

Observation préliminaire

D'un point de vue légistique, il y a lieu d'indiquer la subdivision des articles en paragraphes par des chiffres arabes figurant entre parenthèses, au lieu de les faire suivre par un point. En outre, l'énumération à l'intérieur d'un paragraphe est à indiquer par des lettres a), b), ... (comme aux articles 6 et 9 e.a.) au lieu d'utiliser des tirets (comme à l'article 14 p.ex.).

Intitulé

Il y a lieu d'ajouter à l'intitulé les lois que le projet de loi sous revue tend à modifier et d'insérer un article sous le dernier chapitre prévoyant un intitulé abrégé. L'intitulé du projet de loi se lira dès lors comme suit:

« Projet de loi relative à la gestion des déchets, et modifiant 1. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ; 2. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat a quelque mal à saisir la portée de la deuxième phrase et notamment celle des termes « des incidences globales ». Selon le commentaire de l'article, il s'agit de réduire l'utilisation des ressources et d'augmenter l'efficacité de cette utilisation. Le Conseil d'Etat est d'accord avec ce principe du développement durable et propose de supprimer les termes « des incidences globales ». Le libellé de la deuxième phrase sera le suivant:

« Elle vise également la réduction de l'utilisation et l'amélioration du niveau de rendement des ressources. »

Bien que le Conseil d'Etat soit d'avis que l'article 1^{er} n'est pas normatif et qu'il pourrait dès lors être supprimé, il est d'accord à le maintenir dans le but de ne pas prêter de motif pour contester la transposition correcte de la directive 2008/98/CE.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, point a), référence est faite à « la législation relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ou exclu du champ d'application de ladite loi en vertu de son article 2, paragraphe 1 ». Le Conseil d'Etat insiste à ce que la loi en question soit précisée.

Le Conseil d'Etat demande encore que le paragraphe 2 soit supprimé, alors qu'il est inconcevable d'exclure pour l'avenir et de façon conditionnelle du champ d'application de la présente loi en projet les sols *in situ*, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente. Il y a lieu de préciser de manière explicite que lesdits sols *in situ* tombent sous le présent champ d'application. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il aux auteurs de reprendre l'expression sous l'article des définitions, ainsi que parmi les dispositions normatives du texte. A partir du moment où des dispositions légales ou réglementaires spécifiques traiteront de la question, la loi en projet devra être modifiée sur ce point.

Au paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat), points b) et c), les termes « la réglementation européenne » sont à remplacer par « le règlement (CE) 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine ». Au point d), « la législation en matière de gestion de déchets de l'industrie extractive » est à remplacer par « la loi du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ».

Article 3

Pour éviter des expressions telles que « l'autorité compétente demande à l'administration compétente » et pour contribuer à une lecture aisée de la future loi, le Conseil d'Etat suggère que l'article 3 soit rédigé de façon plus claire et que dans tout le texte, les termes « ministre » et « Administration de l'environnement » remplacent l'anonymat d' « autorité » et d' « administration » compétentes. Il y a lieu d'écrire:

« **Art. 3.** Aux fins de la présente loi:

- l'autorité compétente est le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, nommé ci-après « le ministre »
- l'administration compétente est l'Administration de l'environnement. »

Article 4

Cet article a trait aux définitions; au point 9, le Conseil d'Etat suggère d'ajouter qu'il s'agit de la section 20 01 et 20 02 de l'annexe de la décision 2000/532/CE.

Article 5

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de transposer la directive intégralement par la loi en projet, même si sur le plan juridique formel rien ne s'y oppose. En effet, l'approche retenue qui consiste à reprendre dans la loi non seulement les dispositions destinées à transposer la directive proprement dite, mais d'y intégrer aussi les annexes jointes à la directive sous forme d'une copie quasiment conforme, confère au projet de loi sous examen une lourdeur inutile. Les auteurs en semblent d'ailleurs eux-mêmes conscients, car ils proposent que celles-ci puissent être modifiées par voie de règlement grand-ducal. En outre, tant des raisons tenant à la technique légistique qu'une non-conformité constitutionnelle s'opposent à l'approche qu'ils ont retenue.

Le Conseil d'Etat a déjà itérativement eu l'occasion de critiquer cette façon de mettre à jour des parties d'une loi (avis du Conseil d'Etat du 6 octobre 2009, *doc. parl.* 6048¹), eussent-elles une connotation purement technique, alors que, dans l'intérêt d'une conception bien structurée d'un droit positif cohérent, clair et transparent, le respect du parallélisme des formes commande que les modifications des normes juridiques interviennent par des actes de même valeur dans la hiérarchie des normes.

Concernant plus particulièrement l'annexe III, il rappelle en outre qu'une énumération exemplative est dépourvue de valeur juridique et n'a dès lors pas sa place dans un texte de loi. Le Conseil d'Etat pourrait tout au plus s'accommoder de l'évocation des exemples cités comme représentant des composants de sécurité soit à l'endroit de l'article 37 (36 selon le Conseil d'Etat), soit dans un règlement grand-ducal pris en exécution de la loi en projet, et ceci dans le seul but de ne pas prêter de motif pour contester la transposition correcte de la directive 2008/98/CE. Partant, le Conseil d'Etat propose de faire figurer les annexes au projet de règlement grand-ducal duquel il a été saisi au même moment que le présent projet de loi.

Articles 6 et 7

Le Conseil d'Etat propose de reprendre aux paragraphes 2 des articles 6 et 7 tous les éléments du texte de la directive et d'omettre la référence à l'absence de règles communautaires, étant donné qu'elles sont d'application directe au cas où elles devraient exister:

«**[Art. 6.]** 2) Sur la base des conditions visées au paragraphe 1^{er}, des règlements grand-ducaux peuvent préciser les critères à respecter pour que des substances ou objets spécifiques puissent être considérés comme sous-produits.

[Art. 7.] 2) Sur la base des conditions visées au paragraphe 1^{er}, des règlements grand-ducaux peuvent préciser les critères à respecter

pour que des substances ou objets spécifiques cessent d'être des déchets au sens de l'article 3, paragraphe 1^{er}. »

Article 8

Cet article a trait à la liste des déchets. Le Conseil d'Etat propose d'ajouter qu'il s'agit des articles 30, 32, 34 et 35 et d'omettre au paragraphe 1^{er} les termes « prévues par les réglementations nationales et communautaires », car l'objet de l'article sous revue n'est pas de préciser les procédures de notification de transferts de déchets, qui sont de toute façon applicables, car relevant du règlement (CE) n° 1013/2006 précité.

Article 9

Selon le tableau des correspondances, le paragraphe 4 ayant trait aux déchets pour lesquels une opération d'élimination est prescrite relève du règlement grand-ducal du 24 février 1998 - concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT); - portant 7^e modification de l'annexe I de la loi modifiée du 11 mars 1981 portant réglementation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

Il y a lieu de parler de « hiérarchie des mesures de gestion des déchets » au lieu de « hiérarchie des déchets ». Le Conseil d'Etat conçoit pourtant que les contraintes liées à une transposition complète de la directive poussent les auteurs à reprendre le libellé utilisé par la directive 2008/98/CE.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Cet article a trait à l'information appropriée et reprend une disposition du paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la loi de 1994 précitée. Le Conseil d'Etat approuve le souci des auteurs du texte sous avis, car seule une information crédible sur les possibilités de prévention des déchets et sur les circuits de valorisation motiveront la population à participer activement aux objectifs de recyclage des déchets et de meilleure utilisation de ressources. Or, le libellé de l'article 11 est vague et sans caractère normatif. Le Conseil d'Etat suggère de supprimer l'article 11 et d'inscrire un droit à l'information à l'article 40 (39 selon le Conseil d'Etat) qui traite de la participation du public.

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Aux deux premiers paragraphes, il y a lieu d'ajouter la numérotation. Au paragraphe 4, le bout de phrase « différents flux de déchets peuvent faire

l'objet d'une collecte séparée simultanément pour autant que cette opération soit réalisable » est difficilement compréhensible. Le Conseil d'Etat demande aux auteurs soit de préciser leur pensée, soit de reprendre le libellé du paragraphe 2 de l'article 10 de la directive à transposer, en écrivant:

« 2. Lorsque cela est nécessaire pour le respect du paragraphe 1^{er} et pour faciliter ou améliorer la valorisation, les déchets sont collectés séparément, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique, et que ces déchets ne soient pas mélangés à d'autres déchets ou matériaux aux propriétés différentes. »

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1^{er} de cet article a trait à la promotion du réemploi et du recyclage et transpose l'article 11, paragraphe 1^{er} de la directive 2008/98/CE qui dispose que « les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour promouvoir le réemploi des produits et les activités de préparation en vue du réemploi, notamment en encourageant la mise en place et le soutien de réseaux de réemploi et de réparation, l'utilisation d'instruments économiques, de critères d'attribution de marchés, d'objectifs quantitatifs ou d'autres mesures ». Selon le Conseil d'Etat, une transposition correcte de cet article requiert le libellé suivant pour le paragraphe 1^{er}:

« 1. Le réemploi et la préparation au réemploi sont à promouvoir par les responsables visés au chapitre III, chacun en ce qui le concerne, par

- a) le soutien de réseaux de réemploi et de réparation;
- b) l'encouragement de la prise en compte du réemploi dans les critères d'attribution de marchés, de l'utilisation d'instruments économiques et d'objectifs quantitatifs;
- c) l'installation de magasins d'articles de seconde main dans les centres de recyclage;
- d) la mise en place et la gestion de bourse de recyclage, le cas échéant, en collaboration avec d'autres bourses de recyclage dans la Grande Région. »

Quant aux dispositions figurant au paragraphe 4 du présent article, le Conseil d'Etat estime qu'elles trouveraient mieux leur place dans le plan national de gestion des déchets.

Articles 15 à 18 (14 à 17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

La dernière phrase du paragraphe 1^{er} détermine que « le régime de responsabilité élargie des producteurs s'applique sans préjudice de la responsabilité en matière de gestion des déchets, prévue à l'article 18, paragraphe 1, et sans préjudice de la législation spécifique en vigueur concernant les flux de déchets et de la législation spécifique en vigueur concernant les produits ». Le Conseil d'Etat demande que cette législation soit précisée.

Article 20 (19 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 9 traite des règlements communaux soumis à l'avis de l'Administration de l'environnement, sans préciser les conséquences d'un éventuel avis défavorable.

Même si des dispositions similaires se retrouvent aux articles 43 et 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, le Conseil d'Etat a une préférence pour la démarche retenue à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 juin 1906 concernant la santé publique. Ce texte, tout en faisant obligation aux communes de se doter de règlements sanitaires, précise que ces règlements, sauf les cas d'urgence, ne peuvent être pris que sur avis préalable du médecin-inspecteur. Dans la pratique, les administrations communales soumettent à la Direction de la santé tous les projets de règlements communaux contenant des dispositions sanitaires. Et, c'est seulement après avoir obtenu l'avis du médecin-inspecteur que le conseil communal peut procéder au vote. Le préambule du règlement doit mentionner l'avis, afin de justifier que le règlement fut pris dans les conditions de régularité imposées par la loi.

Comme les déchets touchent le domaine de la santé, la loi précitée de 1906 s'applique également. La procédure de consultation prévue à l'article 1^{er} de ladite loi diffère de la procédure telle que prévue au présent projet de loi, alors qu'un avis préalable à l'adoption du règlement communal est demandé, et qu'aucun délai de réponse n'est imposé à la Direction de la santé. Le Conseil d'Etat insiste, dans un souci de cohérence des procédures lors de l'adoption des règlements communaux en la matière, de préciser le paragraphe 9 sous revue en prévoyant également une consultation préalable de l'Administration de l'environnement, qui sera dès lors simultanée à celle prévue par la loi de 1906.

Le Conseil d'Etat voudrait encore relever une coquille rédactionnelle; selon l'avant-dernier alinéa du paragraphe 9, « il peut être passé outre à l'absence d'avis ». Il serait plus correct d'écrire : « En cas d'absence d'avis dans un délai de deux mois, le conseil communal peut procéder à l'adoption du règlement. »

Le dernier alinéa du paragraphe 9 accorde aux communes un délai de deux ans pour prendre les règlements imposés, sans cependant préciser ce qu'il adviendra si les règlements n'ont pas été pris. Dans cette hypothèse, l'on pourrait encore une fois se référer utilement à la loi de 1906 citée déjà plus haut. Cette loi précise en son article 2 que « si, dans le délai d'un an à partir de la mise en vigueur de la présente loi, une commune n'a pas pris de règlement sanitaire sur les matières visées à l'article qui précède, ou si les prescriptions prises sont reconnues insuffisantes, il pourra, six mois après une mise en demeure, être pris un arrêté grand-ducal dans la forme des règlements d'administration publique, le conseil communal entendu ».

Le paragraphe 9 de l'article sous examen devrait dès lors être libellé comme suit:

« 9. Des règlements communaux déterminent (...)

Sauf les cas d'urgence, les règlements sont pris sur avis préalable de l'Administration de l'environnement. En cas d'absence

d'avis dans un délai de deux mois, le conseil communal peut procéder à l'adoption du règlement.

Les communes disposent d'un délai (...) »

Chaque commune est libre de se doter d'une régie communale propre pour s'occuper de la gestion matérielle des déchets sur son territoire, sinon d'adhérer à un syndicat de communes qui créera alors une régie intercommunale à cet effet. Le texte proposé au paragraphe 10 ne distingue pas entre la gestion matérielle et la « gestion juridique » des déchets. La gestion matérielle peut être confiée à un syndicat de communes qui assumera cette tâche pour compte de ses communes-membres, dans le strict respect de toutes les dispositions légales et réglementaires afférentes. Un syndicat de communes ne dispose toutefois pas d'un pouvoir réglementaire à l'instar des communes. Il en résulte que le syndicat n'est pas à même de prendre les règlements prévus au paragraphe 9. Chaque commune, qu'elle soit syndiquée ou non, restera donc tenue de prendre pour son territoire les règlements imposés par la loi. Le paragraphe 10 est donc à supprimer, sous peine d'opposition formelle au regard de l'article 107(3) de la Constitution.

Le texte du paragraphe 11 (10 selon le Conseil d'Etat) dispose qu'en cas de carence, le ministre se substitue aux communes ou syndicats défaillants et charge à leurs frais un organisme spécialisé de ces tâches. Toujours selon les auteurs du projet de loi sous avis, la décision ainsi prise n'est que provisoire et devient caduque si elle n'est pas confirmée par le ministre dans un délai de huit jours à compter de sa première décision, et après avoir mis les autorités communales ou syndicales en mesure de présenter leurs observations. La décision confirmative peut alors être attaquée devant le juge administratif qui statuera comme juge du fond.

Le Conseil d'Etat ne peut se déclarer d'accord avec cette nouvelle manière de régler les situations de communes qui sont en défaut de satisfaire à leurs obligations légales ; l'article 108 de la loi communale trouve à s'appliquer.

Le paragraphe 11 est dès lors à supprimer.

Le paragraphe 12 deviendra le paragraphe 10.

Articles 21 à 23 (20 à 22 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 24 (23 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 4 de cet article transpose l'article 21, paragraphe 3 de la directive précitée, qui détermine que « si, conformément au droit national, les huiles usagées sont soumises à des exigences en matière de régénération, les Etats membres peuvent prescrire que de telles huiles usagées sont régénérées si cela est techniquement faisable et, si les articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 1013/2006 s'appliquent, limiter les transferts transfrontaliers d'huiles usagées depuis leur territoire vers des installations d'incinération ou de co-incinération, afin de donner la priorité à la régénération des huiles usagées. »

Le Conseil d'Etat est d'accord à ce que les transferts d'huiles usagées vers des installations d'incinération ou de coïncinération soient interdits étant donné que, selon le commentaire des articles, la pratique actuelle montre que ces huiles sont susceptibles d'être régénérées. Il a pourtant du mal à saisir la portée normative de la deuxième phrase de ce paragraphe qui dit que « l'administration compétente peut soulever des objections à l'encontre de ces transferts conformément aux dispositions du règlement (CE) n°1013/2006. » En plus, il se demande s'il n'y a pas lieu de spécifier qu'il s'agit de transferts transfrontaliers. La deuxième phrase du paragraphe 4 est donc à reformuler, alors que l'interdiction y formulée est, de l'avis du Conseil d'Etat, en contradiction avec l'opération d'élimination soumise à autorisation telle que reprise au paragraphe 3.

Article 25 (24 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 26 (25 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat tient à se prononcer d'emblée pour un réagencement du texte où figurent d'abord les principes généraux déterminant le régime commun relatif aux déchets inertes, déchets de construction et déchets de démolition, suivis, le cas échéant, des régimes particuliers applicables aux professionnels du secteur et aux particuliers.

Le détail de la gestion des déchets est à régler au niveau du plan national de gestion des déchets.

Si les auteurs du projet sous revue préfèrent maintenir l'article 26 tel quel, le Conseil d'Etat insiste à ce qu'il soit supprimé à l'article 49 ayant trait aux mesures administratives.

Dans le souci de tenir compte des situations exceptionnelles imposant la démolition urgente d'une construction, notamment par mesure de police du bourgmestre, afin de sauvegarder la sécurité publique, le Conseil d'Etat propose de compléter le paragraphe 4 d'un nouvel alinéa de la teneur suivante:

« Il peut être dérogé aux dispositions du présent paragraphe lorsqu'en raison d'une menace grave pour la sécurité publique, une construction menaçant ruine doit être démolie d'urgence sur ordre ou par mesure d'office des autorités habilitées à cet effet par la loi. »

Quant au paragraphe 9, point a), il y est fait mention du plan national de gestion des déchets tel que défini à l'article 36 du projet de loi sous avis, mais cet article 36 ne donne aucune indication sur l'existence d'un tel plan directeur sectoriel qui existe tout au plus à l'état d'avant-projet. Il faut donc omettre la référence à un tel plan.

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de reformuler les deux premiers alinéas du paragraphe 3 comme suit:

« Préalablement à toute démolition, un inventaire des différents matériaux utilisés dans l'ouvrage doit être établi, afin de pouvoir être présenté à l'administration compétente sur demande de celle-ci.

Cet inventaire prévoit, en cas de démolition, un enlèvement et une collecte séparés des différents matériaux en vue de leur traitement respectif en tenant compte des priorités fixées à l'article 9. »

Finalement, le Conseil d'Etat suggère de profiter de la loi en projet afin de reprendre la disposition du paragraphe 7 à l'endroit de la législation relative aux marchés publics.

Article 27 (26 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend des dispositions existantes de la loi de 1994 précitée, telle que modifiée par le loi du 1^{er} décembre 2006.

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat a une préférence pour écrire:

« Avec l'appui de l'action de la SuperDrecksKëscht, telle que définie à l'article 1^{er} de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, les exploitants d'établissements ou d'entreprises établissent un plan ... »

Articles 28 et 29 (27 et 28 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles reprennent les dispositions des articles 23 et 24 de la loi existante et n'appellent pas d'observation.

Article 30 (29 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des autorisations. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret, la notion de « mêmes catégories de déchets » n'est pas claire et nécessite d'être précisée (« pour les établissements qui en même temps assurent la collecte et le transport des déchets et exercent les activités de négociants ou de courtiers, les autorisations respectives ne peuvent être délivrées que pour autant qu'elles couvrent *les mêmes catégories de déchets* »).

Au paragraphe 2, il y a lieu de transposer correctement l'article 23 paragraphe 1^{er}, point d) de la directive; au deuxième tiret, il convient d'ajouter « ...et toutes autres prescriptions applicables au site concerné ».

Article 31 (30 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 32 (31 selon le Conseil d'Etat)

Selon le Conseil d'Etat, l'enregistrement de certains établissements auprès de l'Administration de l'environnement ne constitue pas une dérogation à l'article 30, qui traite des autorisations, mais une disposition autonome. Le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue est à libeller comme suit:

« 1. Sont soumis à l'enregistrement auprès de l'Administration de l'environnement: - ... ».

La subdivision en tirets est à remplacer par une subdivision recourant aux lettres a) à g).

Au troisième tiret (c) selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat estime que l'exigence doit se limiter aux seules exploitations agricoles qui collectent ou transportent de manière régulière les déchets y visés.

Quant aux deux derniers tirets (f) et g) selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat relève une incohérence terminologique concernant l'emploi des termes respectivement d'« établissement » et d'« entreprise ». Le Conseil d'Etat est à se demander pourquoi il a été fait usage exclusif d'un seul des deux termes aux points susmentionnés.

Articles 33 à 35 (32 à 34 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation particulière, sauf à reformuler le début de la phrase introductive à l'article 33 comme suit: « Ils sont tenus de signaler à l'administration compétente (...) ».

Aussi, le Conseil d'Etat s'interroge-t-il sur le choix des auteurs de différencier entre les exploitants publics et privés, au lieu d'utiliser le terme générique « exploitants ».

Article 36 (35 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite du plan national de gestion des déchets.

Au paragraphe 4, pour assurer une meilleure application de la disposition sous revue, il convient de spécifier la réglementation en matière d'emballages visée ainsi que celle sur la mise en décharge de déchets.

Il y a lieu, le cas échéant, de préciser au paragraphe 5 ce qu'il faut entendre par « plans spécifiques ».

Articles 37 à 39 (36 à 38 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 40 (39 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a pour objet la participation du public. Tel que proposé ci-avant, le Conseil d'Etat propose d'y inclure l'information du public et d'intituler et de libeller l'article sous revue en conséquence.

« Art. 39. Information et participation du public

1. L'information et la participation du public et, le cas échéant, des autorités publiques concernées sur les projets dont question aux articles 36 et 37 se fait selon la procédure de consultation prévue par les articles 7 à 10 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2. Les dispositions du présent article s'appliquent également aux révisions des plans et programmes visés aux articles 35 et 36. »

Article 41 (40 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la loi modifiée de 1994 précitée et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 42 (41 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des activités interdites qui sont « l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets ». Le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de supprimer la deuxième phrase (« Il en est de même de toute activité contraire à la présente loi »), qui est contraire au principe de la légalité des incriminations tel que prévu à l'article 12 de la Constitution.

Article 43 (42 selon le Conseil d'Etat)

Toujours dans l'intérêt d'une rédaction claire et d'une compréhension aisée du texte, le Conseil d'Etat suggère de donner à la première phrase de l'alinéa 1^{er} le libellé suivant:

« En cas de risque imminent pour la santé humaine ou d'atteinte à celle-ci ou à l'environnement, le ministre peut prendre toutes les mesures que la situation requiert. Il peut: - ... »

Article 44 (43 selon le Conseil d'Etat)

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'ajout « le cas échéant, en collaboration avec d'autres administrations », dans la mesure où les prérogatives et les obligations de ces « autres administrations » sont régies par des dispositions légales distinctes.

L'article sous revue traite des inspections et reprend au paragraphe 2 des propositions inscrites à la recommandation 2001/331/CEE. Au vu des termes « entre autres, le cas échéant, s'il y a lieu », le Conseil d'Etat marque une préférence pour l'inscription de ces recommandations au plan national de gestion de déchets et propose de supprimer le paragraphe 2. Le paragraphe 3 deviendrait alors le paragraphe 2. Il y est question de « procédures administratives » à inspecter, terme inapproprié selon le Conseil d'Etat qui propose d'écrire:

« 2. Les inspections relatives aux opérations de collecte et de transport portent sur l'origine, la nature, la quantité et la destination des déchets collectés et transportés ainsi que sur la vérification des autorisations ou des enregistrements requis en matière de transport de déchets. »

Articles 45 et 46 (44 et 45 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles traitent de la recherche et de la constatation des infractions ainsi que des pouvoirs et prérogatives de contrôle.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses avis antérieurs (avis du 23 septembre 2008, doc. parl. n° 5819⁵; 6 octobre 2009, doc. parl. n° 6034³; 12 octobre 2010, doc. parl. n° 6192²) où il avait notamment marqué ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui *a priori* n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il demande une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans ces avis, dont notamment le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle.

Les membres de la Police grand-ducale ont, de par les articles 10 et 13 du Code d'instruction criminelle, une compétence générale en matière de police judiciaire. Il n'est donc pas nécessaire de leur conférer ce pouvoir de manière ponctuelle dans d'autres lois, en y prévoyant une disposition à cet effet. Le début de l'article 46 (45 selon le Conseil d'Etat) est dès lors à libeller comme suit:

« **Art. 45.** Les fonctionnaires visés à l'article 44 ... »

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de redresser une erreur matérielle à l'endroit de l'article 46 (45 selon le Conseil d'Etat). Cet article se subdivise uniquement en 6 paragraphes, alors que la fin de la disposition du paragraphe 6 est reprise erronément sous un paragraphe 7.

Articles 47 à 49 (46 à 48 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles ont trait aux sanctions pénales, aux avertissements taxés et aux mesures administratives.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet sous avis ont prévu, à l'article 47 (46 selon le Conseil d'Etat), des peines correctionnelles pour les infractions aux prescriptions de la présente loi mais sans les déterminer avec exactitude, ce qui est contraire à l'article 12 de la Constitution. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande à ce qu'au moins les articles, dont le non-respect sera considéré comme un délit, soient énumérés limitativement.

En plus, l'article 48 (47 selon le Conseil d'Etat) ayant trait aux avertissements taxés est sans fondement, étant donné que l'article 47 ne prévoit pas de contraventions. Il est à omettre impérativement sous peine d'opposition formelle. L'incohérence manifeste entre les articles 47 et 48 est à redresser.

D'après la lecture que le Conseil d'Etat fait des mesures administratives, celles-ci ne constituent pas des sanctions, car elles relèvent du domaine de la police administrative et sont dès lors à considérer comme mesures préventives. En effet, elles permettent à l'exploitant de se conformer aux prescriptions légales en lui donnant un délai de mise en conformité. Selon le Conseil d'Etat, le principe de *non bis in idem* est donc garanti.

Quant au paragraphe 3 de l'article 49 (48 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat ne voit pas la raison de raccourcir le délai normal de recours contre la décision de sanction administrative. Le législateur, dans sa sagesse, a veillé à une harmonisation générale des délais judiciaires et administratifs dans un souci de sécurité juridique. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne faut pas casser cette harmonisation des délais par des dérogations qui ne sont pas objectivement justifiées.

Article 50 (49 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à renvoyer à son observation précédente à l'endroit de l'article 49 (48 selon le Conseil d'Etat) concernant le délai de recours.

Article 51 (50 à 53 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de scinder cet article en quatre, tout en proposant quelques modifications.

Selon la jurisprudence, les actes réglementaires restent applicables même si leur fondement légal est remplacé et ceci aussi longtemps qu'ils trouvent une base légale suffisante dans la législation postérieure et que celle-ci n'est pas inconciliable avec les dispositions de la nouvelle loi. Partant, le début de phrase du paragraphe 1^{er} et le paragraphe 2 sont à supprimer sous peine d'opposition formelle, alors qu'une telle disposition est contraire au principe de la hiérarchie des normes². Il n'est point besoin non plus de prévoir une disposition relative à la substitution de la référence légale servant de base légale.

Dans la mesure où les auteurs du présent texte estiment que la loi en projet ne fournirait pas de base légale suffisante aux règlements grand-ducaux pris sous l'empire de la loi de 1994, il y aurait lieu de compléter l'article 52 (selon le Conseil d'Etat) relatif aux mesures transitoires par les articles afférents de ladite loi de 1994 qu'il y aurait lieu de maintenir en vigueur à cet effet.

Quant à continuer à pénaliser les infractions commises sous l'empire d'une loi abrogée, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement. Soit le législateur estime qu'il convient de pénaliser certains agissements, alors à lui de les prévoir dans la nouvelle loi, soit il estime que tel n'est plus nécessaire, et il échet de renoncer à la pénalisation des personnes qui se sont rendues coupables de faits punissables sous le régime de l'ancienne loi?

Le paragraphe 4 traite du cadastre des sites exploités ou anciennement exploités, ayant servi à des opérations d'élimination de déchets, ainsi que des sites contaminés par des activités en cours d'exploitation ou abandonnés établis selon les dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 17 juin 1994 précitée et gérés par l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositions prévues à l'article 16 de la loi précitée de 1994 gardent toute leur valeur, c'est-à-dire, les communes sont invitées à l'avenir à signaler les sites exploités à l'Administration de l'environnement. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de

² Cf. deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 juillet 2010 (doc. parl. n° 6014).

faire figurer les points a) et b) du point 4 de l'article 51 du projet sous avis comme disposition autonome sous le chapitre 4 ayant trait aux registres et rapports. Le point c) du point 4 de l'article 51 est à supprimer.

Les quatre articles se lisent dès lors comme suit:

« Art. 50. Dispositions modificatives

1. A l'article 3, paragraphe 2, alinéa 1^{er} de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action *SuperDrecksKëscht*, les mots « à l'article 15 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets » sont remplacés par les mots « à l'article 17 de la loi du ... relative aux déchets, sont pris en charge par l'Etat, par facturation directe de l'exécutant, les frais des activités suivantes: ».

2. La loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets est modifiée comme suit:

- l'article 15 est abrogé;
- l'article 16 est remplacé comme suit:
« Art. 16. L'enregistrement des producteurs et l'agrément des organismes de systèmes collectifs se font conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi du ... relative aux déchets. »
- l'article 19, paragraphe 1^{er}, est remplacé comme suit:
« (1) Les rapports annuels à fournir à l'Administration de l'environnement par les producteurs, distributeurs, les tiers agissant pour leur compte ou l'organisme agréé sont ceux mentionnés à l'article 35, paragraphe 2 de la loi du relative aux déchets. »
- l'article 21 est remplacé comme suit:
« Art. 21. La Commission de suivi pluripartite instituée en application de l'article 19, paragraphe 9, de la loi du ... relative aux déchets assume le rôle de Commission de suivi pluripartite pour les besoins de la présente loi. »

Art. 51. Disposition abrogatoire

La loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets est abrogée.

Art. 52. Dispositions transitoires

Les autorisations et agréments délivrés et les enregistrements effectués en vertu respectivement de la loi visée à l'article 51 ou des règlements relatifs aux déchets d'emballages et les déchets d'équipements électriques et électroniques pris en son exécution restent valables pour le terme y fixé.

Art. 53. Entrée en vigueur

1. Les dispositions de l'article 12, paragraphe 3, de l'article 16, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 19, paragraphe 1^{er} pour ce qui est de la gestion, des biodéchets de l'article 24, paragraphe 1^{er}, de l'article 25, paragraphes 2 et 3, de l'article 26, paragraphes 2 et 3 s'appliquent à

l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

2. Les établissements, entreprises, installations ou opérations mentionnés aux points d) et e) de l'article 29, paragraphe 1^{er} dûment autorisés au titre de la législation en matière d'établissements classés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui en vertu de la présente loi doivent être autorisés, doivent se faire enregistrer conformément à l'article 31 dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Article 54 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de recourir à un intitulé abrégé pour le présent projet de loi. Il propose de compléter le projet sous avis par l'ajout d'un nouvel article 54 qui prendra la teneur suivante:

« Art. 54. Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: « *Loi du ... relative aux déchets* ». »

*

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 5 concernant la reprise des annexes du présent projet dans un règlement grand-ducal. Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire qu'il procède à l'examen des dispositions qu'elles contiennent.

Annexe I

Sans observation.

Annexe II

A la note ^(*****), la référence au stockage temporaire est bien l'article 4, point 19 et non le point 17.

Annexes III et IV

Sans observation.

Annexe V

La dernière phrase ayant trait aux méthodes d'essai se réfère à la directive 67/548/CEE et est à libeller comme suit:

« Les méthodes à utiliser sont décrites à l'annexe V de la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses et dans d'autres notes pertinentes du Comité Européen de Normalisation. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 juin 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder