

**Projet de loi**

**relative à la gestion des déchets, et modifiant**

- 1. la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement;**
- 2. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht;**
- 3. 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;**
- 4. la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur.**

-----

**Avis complémentaire du Conseil d'Etat**

(22 novembre 2011)

Par dépêche du 27 octobre 2011, le Président de la Chambre des Députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du développement durable dans sa séance du 26 octobre 2011.

Par dépêche du 17 novembre 2011, le Conseil d'Etat fut encore saisi d'une dépêche du Président de la Chambre des députés tendant à redresser une erreur à l'endroit de l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet sous avis. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations reprises à l'endroit de l'amendement 20.

Les amendements 5, 8, 11 et 15 concernent de simples redressements d'erreurs matérielles; ils sont approuvés par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que dans le texte coordonné, il n'y a plus de chapitres; si telle est la décision des membres de la Commission du développement durable, il faudra veiller à supprimer toute référence à des chapitres dans le corps du texte, comme par exemple à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup> qui fait référence au chapitre III.

Par l'amendement premier, la Commission répond à une exigence du Conseil d'Etat afin de préciser la législation relative au stockage géologique du dioxyde de carbone. Comme il s'agit d'une matière régie par la directive 2009/31/CE actuellement en voie de transposition (doc parl. n° 6302), la commission parlementaire propose de faire référence à la directive. Vu l'urgence du dossier sous revue, le Conseil d'Etat peut y marquer exceptionnellement et à titre transitoire son accord, tout en sachant que le projet de loi n° 6302 précité prévoit dans son article 32, paragraphe 3 de remplacer, au présent article, la référence à la directive par la référence au texte de transposition. Cette solution serait à retenir dans l'hypothèse où le

projet de loi n° 6302 serait adopté postérieurement à l'adoption du présent projet de loi par la Chambre des députés.

L'amendement 2 apporte des précisions à la notion de déchets assimilés à des déchets ménagers et introduit une disposition spécifique permettant aux communes de gérer des volumes importants de déchets selon le principe du pollueur-payeur. Le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Par l'amendement 3, la référence à l'installation de *second-hand shops* dans les centres de recyclage est supprimée d'abord à cause des difficultés pratiques de gestion de tels magasins et ensuite parce que les communes peuvent soutenir des réseaux de réemploi, ce qui inclut les magasins visés. Le Conseil d'Etat peut y marquer son accord.

A l'amendement 4, la commission propose de supprimer le paragraphe 3 de l'article 16, permettant à l'Administration de l'environnement de refuser l'exportation de déchets, au motif que le règlement (CE) n° 1013/2006 procure une base légale suffisante pour ce faire. La directive, sous l'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, prévoit une faculté et non une obligation de déroger au règlement précité; le Conseil d'Etat peut se rallier à la proposition de la commission. Par ailleurs, il propose de remplacer au paragraphe 2 les termes « réglementation communautaire » par « réglementation européenne ».

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement 6 consistant à remplacer le mot « possible » par la notion de « nécessaire » ; ainsi, les producteurs devront prendre les mesures nécessaires pour atteindre un taux élevé de collecte, de valorisation et de recyclage de déchets.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler l'égard des amendements 7 et 9.

L'amendement 10 vise à limiter l'obligation de la commune à l'information des ménages. Le Conseil d'Etat n'a pas de commentaire à faire sur cette option d'ordre politique. Pourtant, afin d'assurer une transposition correcte de la directive, il insiste à ce que l'obligation d'information des autres producteurs et détenteurs de déchets soit inscrite sous un nouveau paragraphe 7 de l'article 21 ayant trait à la responsabilité de l'Etat, à libeller comme suit:

« (7) L'administration compétente est tenue de conseiller et d'informer régulièrement les producteurs et détenteurs de déchets non ménagers sur les possibilités en matière de prévention, de valorisation, de réemploi, de recyclage et d'élimination des déchets. A cet effet, elle engage ou fait appel à du personnel qualifié en la matière. »

Les auteurs de l'amendement 12 reprennent la proposition du Conseil d'Etat concernant les règlements communaux. Le Conseil d'Etat propose une légère modification de la rédaction de la dernière phrase du paragraphe 9 de l'article 20, pour tenir compte de l'évolution de la terminologie en matière de règlements d'administration publique:

« (9) Les communes disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adapter leurs règlements relatifs à la gestion des déchets aux dispositions de la présente loi. Si dans ce délai une commune n'a pas pris de règlement en la matière, ou

si les prescriptions prises sont reconnues insuffisantes, il pourra, six mois après une mise en demeure, être pourvu à la carence de la commune par un règlement grand-ducal. »

Les amendements 13 et 14 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

L'amendement 16 répond à une demande de précision de la part du Conseil d'Etat.

L'amendement 17 répond à une critique de la Chambre de commerce, qui fait remarquer que lors d'une démolition tous les matériaux ne peuvent pas être préalablement identifiés. Selon l'adage que nul n'est tenu à l'impossible, la commission suggère de rédiger la disposition de l'article 26, paragraphe 3 de la manière suivante: « Préalablement à toute démolition, les différents matériaux utilisés dans l'ouvrage à démolir doivent être identifiés dans la mesure du possible (...) ». Et elle ajoute, afin de soutenir les efforts d'identification, que ces matériaux doivent être répertoriés dans un inventaire et que cet inventaire doit pouvoir être présenté à l'administration compétente sur demande de celle-ci. Le Conseil d'Etat peut approuver cette manière de procéder, tout en proposant d'écrire « ...sauf dans des cas d'impossibilité dûment motivés » au lieu de « dans la mesure du possible ». Au passage, le Conseil d'Etat propose de redresser une coquille rédactionnelle au paragraphe 1<sup>er</sup> en écrivant correctement « les maîtres de l'ouvrage ».

Pour tenir compte de la procédure inscrite à l'annexe IV, la commission propose d'ajouter la précision sur la décision de recevabilité; le Conseil d'Etat approuve l'amendement 18 en question.

L'amendement 19 reprend une proposition du Conseil d'Etat.

Dans un souci de simplification administrative, l'amendement 20 précise que le registre des déchets fait partie intégrante du plan de prévention et de gestion des déchets; le Conseil d'Etat approuve cette précision.

Suite à la dépêche du 17 novembre 2011 précitée, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord de remplacer, à l'endroit de l'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, point c), le bout de phrase « du fumier, du lisier » par les termes « de fumier ou de lisier ».

L'amendement 21, qui répond à une proposition du Conseil d'Etat relative au cadastre des sites exploités, est approuvé.

L'amendement 22 n'appelle pas d'observation.

L'amendement 23 vise à accorder un mois de plus aux acteurs économiques, qui devront pour le 30 avril au plus tard soumettre un rapport détaillé à l'administration compétente. Le Conseil d'Etat peut y marquer son accord.

L'amendement 24 répond à une demande du Conseil d'Etat et précise le règlement grand-ducal visé.

L'amendement 25 précise qu'en cas de nécessité, des plans spécifiques peuvent être établis pour des flux de déchets particuliers et rendus obligatoires, le cas échéant, par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat approuve cet ajout.

Les amendements 26 et 27 concernent les articles 47 et 48 du projet de loi amendé relatifs aux sanctions pénales et aux avertissements taxés.

La formulation actuelle de l'article 47 relatif aux sanctions pénales tient compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans son avis initial demandant à ce qu'au moins les articles, dont le non-respect sera considéré comme un délit, soient énumérés limitativement.

Aussi, le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement à faire état d'une autre définition de « déchets dangereux » sous l'article 47 que prévue par l'article 4(2) qui prévoit cette définition tout en renvoyant pour ce faire à l'annexe V. Il estime que la formulation « pour autant qu'il s'agit de déchets dangereux selon l'annexe de la décision 2000/532/CE » est bien trop vague et ne répond pas à la précision nécessaire aux dispositions qui régissent les sanctions pénales. Dans la mesure où la commission parlementaire estime que l'annexe V ne reprend pas l'entièreté des déchets dangereux figurant sur la liste de la décision 2000/532/CE précitée, il conviendra de faire état des éléments de cette liste à l'annexe V du présent projet de loi.

Pour ce qui est des renvois contenus aux articles 47 et 48, le Conseil d'Etat estime qu'ils ne répondent pas à l'exigence de précision requise par la loi pénale, ce qui constitue une source d'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat pourra seulement accepter des références à des articles si les interdictions y sont clairement énoncées. Ceci est le cas plus particulièrement aux articles 16(1) a) et c), 16(5), 19(1) f), 23(3) et 42.

De nombreuses références concernent des articles ayant trait aux obligations d'agrément, de notification, d'enregistrement, d'autorisation et d'inventaire; il faudra préciser la nature de l'infraction.

Il en est de même pour les cas de manquement à des obligations en matière de tri de déchets. Ainsi par exemple, l'article 25(1) concerne les bio-déchets, à collecter séparément. Qui y est visé? Le producteur ou éventuellement les autorités communales qui devront organiser ces collectes? Dans ce dernier cas, les auteurs entendent-ils appliquer le principe de la responsabilité pénale aux autorités communales? La même question se pose pour l'infraction visée à l'article 24(2) du règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les obligations de l'autorité compétente pour la reprise des déchets en matière de transfert illicite.

D'autres exemples de manquements à des obligations en matière de gestion de déchets, visés aux articles 13(1), 13(5), 18(1), 19(1) d), 24(1), 24(2), 28(1) et 33(3) sont à préciser.

Une autre référence qui pose problème aux yeux du Conseil d'Etat concerne l'article 33(1) sur l'obligation de disposer d'un personnel spécialisé et qualifié. Quel est le niveau de spécialisation et de qualification exigée dont le non-respect peut, le cas échéant, entraîner une sanction pénale? A défaut de précision, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 33(1).

En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne voit pas d'incrimination possible à l'article 9(1) qui se limite à définir la hiérarchie des déchets. Il en est de même de l'article 25(2), qui vise un « niveau élevé de protection de l'environnement », et se réfère « au risque nul pour l'environnement et la santé humaine ». Ceci relève des objectifs mêmes de la loi, dont il est impossible de déduire des incriminations claires et précises.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rappelle ses avis émis dans le cadre du projet de loi qui est devenu la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse (Chapitre 10 « Dispositions pénales »)<sup>1</sup>.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat se verra obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel en raison de la violation du principe de la légalité des incriminations, si les modifications utiles ne sont pas apportées aux dispositions sous revue.

En plus, il y a lieu de supprimer le bout de phrase « ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires », alors que ces mesures ne peuvent pas contenir d'incriminations autres que celles déjà prévues par les lois et les règlements.

Quant à l'amendement 27, le Conseil d'Etat se voit, pour le surplus, contraint à maintenir son opposition formelle à l'endroit de l'article 48 ayant trait aux avertissements taxés. Il renvoie à cet effet à son avis précité du 28 juin 2011. Cet article reste en effet sans fondement, étant donné que l'article 47 ne prévoit pas de contraventions pour les agissements énumérés à l'endroit de l'article 48. Ledit article est partant à omettre, et l'incohérence manifeste entre les articles 47 et 48 est à redresser.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat propose de reprendre à l'endroit de l'article 47, sous un paragraphe 2 nouveau, les agissements visés à l'article 48 pour les ériger en infractions assorties d'une sanction; les paragraphes subséquents devront être renumérotés. Le libellé nouveau de l'article 48, en renvoyant explicitement au paragraphe 2 de l'article 47, pourra ainsi prévoir des avertissements taxés pour les faits qui y sont incriminés. Pour ce qui est du montant de l'amende à fixer au paragraphe 2 de l'article 47, il y a lieu de respecter une certaine marge entre le montant de l'avertissement taxé à percevoir et le maximum de l'amende contraventionnelle que peut prononcer le juge. Réduire cette marge à néant revient en effet à inciter le contrevenant à préférer le procès pénal au paiement sur place de la taxe dans l'espoir de voir le juge lui reconnaître des circonstances l'amenant à retenir une amende d'un montant inférieur au maximum légal.

Les articles 47 et 48 pourront se lire comme suit:

« **Art. 47.** (1) Les infractions aux prescriptions des articles ..., pour autant qu'il s'agit de déchets dangereux énumérés à l'annexe V de la présente loi et à ses règlements d'exécution, seront punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 100.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Il en est de même des infractions commises aux prescriptions des articles ... du règlement (CE) No 1013/2006 du Parlement

---

<sup>1</sup> Documents parlementaires n<sup>os</sup> 5888<sup>1</sup>, 5888<sup>8</sup> et 5888<sup>10</sup>

européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

(2) Les infractions aux prescriptions des articles ... pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux selon l'annexe de la présente loi seront punies d'une amende de ... euros à ... euros.

Il en est de même des infractions commises aux prescriptions des articles ... du règlement (CE) n° 1013 /2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

(3) *(ancien paragraphe 2)*

(4) *(ancien paragraphe 3)*

(5) *(ancien paragraphe 4)*

(6) *(ancien paragraphe 5).*

**Art. 48.** En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47(2), des avertissements taxés peuvent être décernés par les fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale ainsi que, dans l'exercice de leurs fonctions en relation avec les contrôles visés à l'article 45, par les fonctionnaires des administrations concernées habilités à cet effet par les ministres compétents.

L'avertissement taxé est subordonné (...). »

Par l'amendement 28, concernant les dispositions modificatives, les auteurs tiennent compte d'un courrier du 16 mai 2011 adressé par la Commission européenne aux autorités luxembourgeoises et ayant trait à la transposition de la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs; la Commission du développement durable y donne suite en apportant deux modifications supplémentaires à la loi du 19 décembre 2008.

Etant donné que les références sont dynamiques, c'est-à-dire modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, elles n'ont pas besoin d'être adaptées explicitement lorsque l'acte auquel elles se réfèrent est remplacé, à condition bien évidemment qu'elles continuent de garder leur pertinence et trouvent un corollaire dans le texte du nouvel acte. Partant, le paragraphe 4 de l'article 51 est à supprimer, de même que le point 4 de l'intitulé du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 novembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder