

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.517

N° dossier parl. : 6946

Projet de loi

concernant le transfert national de déchets

Avis du Conseil d'État

(24 mai 2016)

Par dépêche du 20 janvier 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière concernant l'avant-projet de loi.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 25 février 2016.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à déterminer les conditions et modalités du transfert national de déchets, y compris la surveillance et le contrôle des dispositions légales. Ce faisant, les auteurs entendent répondre à l'obligation constitutionnelle de l'État de garantir « la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures » (Art. 11*bis* de la Constitution).

Actuellement, la matière du projet sous avis est régie par le règlement grand-ducal modifié du 7 décembre 2007 a) concernant le transfert national de déchets b) modifiant le règlement grand-ducal du 19 novembre 2002 déterminant les taxes à percevoir lors de la présentation des demandes en obtention des formules prescrites pour le transfert de déchets. Or, dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (N° CE : 50.973), le Conseil d'État avait relevé que depuis l'abrogation de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets et l'entrée en vigueur de la loi précitée du 21 mars 2012, nombre de dispositions du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 n'ont plus de base légale adéquate. Étant donné que le transport de déchets en vue de leur valorisation ou de leur élimination est principalement mis en œuvre dans le cadre d'une activité commerciale ou professionnelle par des collecteurs, négociants et courtiers, les conditions et modalités régissant le transfert de déchets sont à considérer comme étant une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11(6) de la Constitution.

Selon l'exposé des motifs, le « présent projet de loi se propose donc de régulariser la situation, en conférant au régime du transfert national un cadre légal, ceci dans un souci non seulement de sécurité juridique, mais également de transparence ». L'option retenue par les auteurs est de reprendre dans un premier temps l'essentiel des dispositions du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 dans le projet de loi sous avis et d'abroger dans un deuxième temps le règlement grand-ducal précité. Les dispositions des articles 21 et suivants concernant les inspections, les peines et les recours s'inspirent en majeure partie de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Les dispositions reprises du règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 s'inspirent, pour la plupart, du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. Ce règlement européen établit les procédures et les régimes de contrôle applicables au transfert de déchets et s'applique en premier lieu aux transferts de déchets entre États membres à l'intérieur de l'Union européenne ou transitant par des pays tiers. Dans son article 33, ledit règlement européen dispose également que pour les transferts effectués exclusivement à l'intérieur des États membres, ceux-ci doivent mettre « en place un régime approprié de surveillance et de contrôle des transferts de déchets effectués exclusivement sur le territoire relevant de leur compétence ». Selon le règlement européen, ce régime doit nécessairement « assurer la cohérence avec le régime communautaire » établi par le règlement (CE) n° 1013/2006.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} comporte douze définitions et dispose en outre que les définitions prévues dans la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets sont également d'application aux fins du projet sous avis.

Afin de rendre l'utilisation des termes « déplacement », « transport » et « transfert » cohérente, le Conseil d'État propose de définir le « transfert national de déchets » comme étant le « transport de déchets d'un point du territoire luxembourgeois à un autre point de ce territoire sans passer par le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne ». Ceci aurait également l'avantage de rapprocher la définition proposée de celle donnée par le règlement (CE) n° 1013/2006 précité pour le transfert international de déchets.

Le Conseil d'État note en outre que le terme de « courtier » est déjà défini dans la loi précitée du 21 mars 2012, sauf que le terme de « entreprise » a été remplacé par « personne ». Cette définition est dès lors à supprimer.

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition faite à l'endroit de l'article 2, de supprimer l'annexe IV, il y a lieu de libeller le point 12), f), iii de la manière suivante : « le transfert est effectué selon les modalités qui ne sont pas spécifiées concrètement dans les documents de notification prévus à l'article 4, paragraphe 2. »

Article 2

L'article 2 prévoit que les annexes du projet de loi puissent être modifiées par règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les annexes I à IIIA, elles ont pour objet de définir le champ d'application de la loi. Or, étant donné que la loi en projet relève d'une matière réservée à la loi formelle de par l'article 11(6) de la Constitution, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'habilitation prévue à l'adresse de l'exécutif à les modifier.

Quant aux références au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets figurant dans les annexes II à IIIA, le Conseil d'État considère qu'elles sont dynamiques et toute modification de ce règlement européen à l'avenir y sera incorporée, sans que la future loi doive être modifiée formellement. En outre, le Conseil d'État considère que même si ces annexes ne sont pas d'application directe en matière de transferts nationaux de déchets, elles ne nécessitent pas une publication au Mémorial étant donné que le projet sous avis constitue une mise en œuvre du règlement européen n° 1013/2006 en la matière.

En ce qui concerne les annexes IV et V, le Conseil d'État est d'avis qu'elles ne comportent pas de plus-value normative, vu que leur contenu est couvert par les dispositions du projet de loi sous avis et de ses annexes I à IIIA. Le Conseil d'État propose dès lors de les supprimer et de laisser à l'autorité compétente le soin de mettre à disposition des administrés les formulaires requis.

Articles 3 à 6

Sans observation.

Articles 7 à 10

Sans observation.

Article 11

À l'article 11, le paragraphe 1^{er}, lettre c), doit se terminer par le mot « précédents » suivi d'un point, la conjonction « ou » y étant visiblement de trop.

Article 12

L'article 12 détermine, aux paragraphes 2 et 3, la procédure à suivre dans l'hypothèse où l'autorité compétente a formulé des objections. En s'inspirant des dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 11 du règlement (CE) n° 1013/2006, le projet de loi sous examen dispose que, si les problèmes sont réglés dans les trente jours, l'autorité le fait savoir par écrit au notifiant et que, dans le cas contraire, la notification devient caduque. Compte tenu de l'article précité du règlement (CE) n° 1013/2006, le Conseil d'État peut s'accommoder du texte proposé par les auteurs.

Article 13

Sans observation.

Article 14

En vertu des observations faites à l'endroit de l'article 2, il y a lieu de reformuler le texte des paragraphes 1^{er} et 2 en projet comme suit :

« (1) Les transferts des déchets visés à l'article 3, paragraphes 2 et 4, sont soumis aux exigences de procédure suivantes :

- a) Afin de faciliter le suivi des transferts de ces déchets, la personne qui organise le transfert veille à ce que les déchets soient accompagnés d'un document déterminé par règlement grand-ducal.
- b) Ce document est signé par la personne qui organise le transfert avant que le transfert n'ait lieu et est signé par l'installation de valorisation ou le laboratoire visé à l'article 3, paragraphe 4, et le destinataire au moment de la réception des déchets en question.

(2) Le contrat établi selon un modèle déterminé par règlement grand-ducal ... »

Articles 15 à 23

Sans observation.

Article 24

Afin de tenir compte des règles de compétences juridictionnelles en matière pénale, le Conseil d'État suggère de compléter la première phrase de l'article 24, paragraphe 2, de la façon suivante :

« (2) Est puni d'une amende de 25 à 1.000 euros pour les contraventions suivantes : »

Article 25

Il y a lieu de prévoir un nouvel alinéa pour les deux dernières phrases au paragraphe 2, point c.

Article 26

Le Conseil d'État note que le texte sous avis prévoit l'application d'avertissements taxés à la place des amendes pénales prévues allant de 25 à 250 euros. Or, il constate que la peine maximale de ces amendes est fixée à l'article 24 du projet sous examen à 1.000 euros. Bien que le texte soit identique à celui figurant à l'article 48 de la loi précitée du 21 mars 2012, il serait toutefois indiqué de remplacer le montant de 250 euros par celui de 1.000 euros, afin d'éviter que la transaction pénale soit nettement plus avantageuse et moins dissuasive que la peine pouvant être prononcée par le juge pénal.

Articles 27 à 30

Sans observation.

Annexe I

À la partie 1, les points 8 à 10 et le point 24 ne sont pas renseignés. Il y a lieu de les compléter ou de corriger la numérotation des points qui suivent. La même remarque vaut pour les points 10 et 11 de la partie 3. Le cas échéant, les références au point 12 sont à revoir.

En outre, le renvoi à la directive 2008/1/CE au point 2 de la partie 3 doit être revu. En effet, ladite directive a été abrogée par l'article 81 de la directive n° 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, transposée par la loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles.

Annexes II à IIIA

Sans observation.

Annexe IV

Les annexes III A et III B référencées au point 10 semblent être les annexes III A et III B du règlement (CE) n° 1013/2006 précité. Or, il y a lieu de référencer les annexes II A et II B du projet sous avis.

Dans les notes en bas de page numéros 4 et 5, il y a lieu de remplacer le renvoi vers le règlement grand-ducal précité du 7 décembre 2007 concernant le transfert national de déchets par un renvoi vers le projet de loi sous avis.

Annexe V

Il n'y a aucune référence à l'annexe V dans le texte du projet sous avis.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

L'emploi de tirets est à écarter. La référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Il n'y a pas d'interligne entre les énumérations.

Article 1^{er}

Les notions employées dans un acte sont de préférence à définir dans celui-ci même. Les définitions sont reprises chacune sous un numéro distinct. Elles se suivent dans leur ordre logique ou, lorsqu'elles sont nombreuses, dans leur ordre alphabétique. Il convient en outre d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans une définition.

Il est encore recommandé d'employer les formules suivantes pour regrouper les définitions dans un seul article :

« **Art. 1^{er}**. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1. «...» : ...;
2. «...» : ...;
3. «...» : ... »

ou :

« **Art. 1^{er}**. Au sens de la présente loi, on entend par :

1. «...» : ...;
2. «...» : ...;
3. «...» : ... »

À titre subsidiaire, il y a lieu de supprimer dans la phrase introductive le bout de phrase « dénommée ci-après « loi modifiée du 21 mars 2012, ».

Par ailleurs, aux points 3 et 4, ainsi que pour tout le texte en projet qui suit, les termes « loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets » et « loi modifiée du 21 mars 2012 » sont à remplacer par « loi modifiée précitée du 21 mars 2012 ».

Au point 8, il est indiqué de remplacer les mots « énumérées ci-dessous, conformément à la hiérarchie établie par la présente liste » par « suivants ».

Au point 12, sous f), il faut écrire « paragraphes 2 et 4 » au lieu de « paragraphes (2) et (4) ».

Article 3

Aux paragraphes 4 et 5, il faut écrire « paragraphe 1^{er} » à la place de « paragraphe (1) ».

Au paragraphe 5, les termes « du présent article » sont à omettre.

Article 4

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte. Il est dès lors superfétatoire de recourir à la formule « prévu par la présente loi » dans l'article sous revue.

Article 5

Au paragraphe 4, il faut écrire « paragraphe 2 ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il faut laisser un espace entre les termes « (1) » et « Pour », de même qu'au paragraphe 4, entre les termes « (4) » et « En ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1^{er} » et « paragraphe 2 ». À la fin de l'alinéa 2 du même paragraphe, il suffit de mettre un seul point final.

Article 7

À la fin du point 2 de l'alinéa 2, l'emploi de la tournure « qui précède » est à omettre. L'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au point 5 de l'alinéa 2, il est superfétatoire de recourir à la formule « de la présente loi ». Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, point c), les termes « , ou » sont à remplacer par un point final marquant la fin de l'énumération.

Article 12

Il y a lieu de vérifier si l'emploi du mot « ou » est à chaque fois opportun dans l'énumération du paragraphe 1^{er}.

Dans les textes normatifs, les verbes sont à conjuguer au présent. Au paragraphe 1^{er}, point g), il y a donc lieu de remplacer le mot « seront » par « sont ». Par ailleurs, toujours au même point, il faut omettre le soulignement du terme « national ». Les termes soulignés, voire autrement relevés, sont à omettre dans les textes normatifs.

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « paragraphes 2 et 4 » et « paragraphe 4 ».

Les termes placés entre parenthèses, ou autrement relevés, sont à omettre dans les textes normatifs. Partant, au paragraphe 2, les termes « (par exemple est insolvable) » sont à supprimer.

Article 16

Le libellé du paragraphe 3 devrait se terminer par un point final.

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, il suffit de mettre un seul point final.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient d'écrire « article 1^{er} », et au paragraphe 4, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « paragraphe 2 ».

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « paragraphes 1^{er} et 2 » et « paragraphe 5 », et la fin de l'énumération devrait être indiquée par un point final.

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « paragraphe 5 » et « article 1^{er} », et remplacer les termes « c.-à-d. » par « c'est-à-dire ».

Au paragraphe 2, il faut écrire « paragraphe 2 » et « paragraphe 5 », et au paragraphe 3, il faut écrire « paragraphe 3 » et « paragraphe 5 ».

Article 23

Au paragraphe 3, il faut écrire « paragraphes 1^{er} et 2 » et supprimer, au point a) du même paragraphe, la virgule entre les mots « le site » et « ou le transfert ».

Au paragraphe 4, il faut écrire « paragraphe 3 ».

Article 24

Au paragraphe 1^{er}, il faut laisser un espace entre les termes « (1) » et « Est ».

Conformément aux observations préliminaires, l'article sous revue devrait se présenter comme suit :

« **Art. 24.** (1) ... seulement :

1. celui qui en violation des articles 4, paragraphe 1^{er}, 17, paragraphe 3, ou 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, procède à un transfert national de déchets sans notification ;
2. celui qui en violation de l'article 4, paragraphe 2, procède à un transfert national de déchets au moyen de documents inexacts ou incomplets ;
3. celui qui en violation de l'article 4, paragraphe 3, procède à un mélange au cours du transfert national de déchets ;

...

15. celui qui ne paie pas les frais lui imputés en vertu des articles 18 et 20, paragraphes 1^{er}, 2 ou 3 ;

16. celui qui en violation de l'article 19, paragraphe 1^{er} ou 2, ne procède pas à une reprise, valorisation ou élimination des déchets endéans le délai imparti.

(2) ... »

Article 26

À l'alinéa 1^{er}, il faut écrire « article 24, paragraphe 2 » au lieu de « article 24 paragraphe (2) ».

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « préqualifiés » ou « pré-qualifiés » et non « pré qualifiés ».

À l'alinéa 6, il est indiqué d'écrire « quarante-cinq jours » au lieu de « 45 jours ».

Article 27

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte. Il est dès lors superfétatoire de recourir à la formule « de la présente loi » au paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 4, il faut remplacer le mot « seront » par « sont ». Dans les textes normatifs, les verbes sont à conjuguer au présent.

Article 29

Il y a lieu d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

Article 30

L'article spécial portant introduction d'un intitulé de citation prend normalement la teneur suivante :

« **Art.** ... La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... relative ... ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 mai 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes