CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.408

Projet de règlement grand-ducal

abrogeant le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes »

Avis du Conseil d'État

(22 juin 2021)

Par dépêche du 22 octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des documents relatifs aux procédures prévues à l'article 12 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et à l'article 2 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 8 décembre 2020.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 29 mars 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Compte tenu de l'abrogation envisagée du plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes », ci-après le « PSDDI », et conformément à l'intention des auteurs telle qu'exprimée à l'exposé des motifs, il y a lieu de procéder à l'abrogation formelle du règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes. Il convient par conséquent de modifier l'intitulé du règlement en projet sous avis dans ce sens, ainsi que de prévoir, à son article 1er, que le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 est abrogé.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à répondre aux observations que le Conseil d'État avait émises dans son avis n° 53.099 du 7 mai 2019 sur le projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes en application de l'article 26, paragraphe 9, lettre a), de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. En particulier, le Conseil d'État avait relevé un défaut de base légale, en ce que « [le PSDDI] est maintenu en vigueur par l'article 33, paragraphe 2, de la loi précitée du

17 avril 2018, et ne peut, aux termes de la même disposition, être modifié ou abrogé que dans le respect de la procédure prescrite par la même loi pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels. »[1] Il avait notamment rappelé « que la modification et l'abrogation (expresse) du [PSDDI], déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, sont, par l'article 33, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, subordonnées à la procédure prévue par la même loi pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels. À défaut de distinction, dans le texte du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, entre les dispositions qui sont rattachées au [PSDDI] et celles qui ne le sont pas, le Conseil d'État doit admettre que toutes les dispositions de ce règlement […] sont à considérer comme étant rattachées au plan directeur sectoriel. Sur cet arrière-fond, il est inconcevable que le pouvoir réglementaire puisse, par le truchement du règlement grand-ducal en projet [en 2018], abroger de manière implicite, totalement ou partiellement, le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, et ainsi mettre en échec les dispositions de l'article 33, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018. »[2]

Examen des articles

Article 1er

L'article sous examen vise, selon son libellé, à abroger le PSDDI déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006. Or, comme déjà évoqué dans les considérations générales, il s'agit d'une abrogation formelle de ce règlement précité, dans son ensemble.

La procédure d'abrogation doit respecter, selon l'article 12, paragraphe 9, de la loi précitée du 17 avril 2018, la procédure pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels, celle-ci étant prescrite par les paragraphes 1er à 8 du même article.

En remplissant les exigences de procédure imposées par l'article 12, paragraphes 1er et 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, le projet de plan directeur sectoriel a été initié par décision du Gouvernement réuni en conseil, en date du 31 janvier 2020, la décision ayant été publiée sous forme abrégée le 10 février 2020 au Journal officiel, insérée dans quatre quotidiens publiés au Luxembourg[3], puis transmise le 14 février 2020 aux communes du Grand-Duché par voie de lettre recommandée avec accusé de réception. À défaut d'accusé de réception, il est également précisé dans la lettre recommandée du 17 février 2020 que la transmission du projet a été effectuée par voie électronique au Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ci-après le « CSAT ».

Le rapport concernant les incidences sur l'environnement, visé à l'article 18, paragraphe 2, de la loi précitée du 17 avril 2018, n'avait pas été fourni. Selon le rapport du ministre de l'Aménagement du territoire du 12 octobre 2020, il est précisé que le plan national de gestion des déchets et des ressources précédemment introduit avait fait l'objet d'un rapport sur les incidences environnementales, et que la ministre ayant l'Environnement dans

[1] Avis précité, p. 2.
[2] Avis précité, p. 3 et suivante.
[3] *De Journal*, *Luxemburger Wort*, *Le Quotidien*, *Tageblatt*, les 24 février et 2 mars 2020.

ses attributions avait confirmé que l'abrogation projetée n'impliquait pas d'incidences notables sur l'environnement et qu'une analyse plus approfondie n'était donc pas nécessaire. Cette décision a été publiée sur le site internet de l'aménagement du territoire.

Afin de respecter l'article 12, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 avril 2018, une réunion d'information a eu lieu le 3 mars 2020, à Luxembourg, en présence du ministre de l'Aménagement du territoire et de la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Quant à la participation des communes à la procédure, il convient de relever qu'en mars 2020, l'état de crise lié à la pandémie de Covid-19 a été déclaré et que, dans la suite de cette crise, le règlement grand-ducal du 10 avril 2020 portant suspension de certains délais en matière d'aménagement du territoire a été adopté[4], engendrant la suspension des délais prévus par l'article 12 de la loi précitée du 17 avril 2018, sans pourtant effacer les délais déjà courus. L'état de crise ayant pris fin le 24 juin 2020, les délais précités ont repris leurs cours pour la durée restante à partir du 25 juin 2020.

Afin de répondre aux exigences imposées par l'article 12, paragraphes 4 à 6, de la loi précitée du 17 avril 2018, le rapport du ministre de l'Aménagement du territoire du 12 octobre 2020 précise :

- qu'en date du 9 octobre 2020, 57 conseils communaux sur les 102 communes consultées ont transmis un avis au ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, aucun particulier n'ayant formulé d'observation ;

- que le CSAT n'a pas non plus remis d'avis dans le cadre des délais prorogés ; qu'il est supposé que les communes n'ayant pas remis d'avis n'en ayant pas vu la nécessité ou ne s'étant pas senties concernées ;

- que 55 conseils communaux ont émis un avis favorable, les communes de Sanem, de Differdange, de Steinfort et de Luxembourg ayant émis des réflexions plus approfondies, mais, selon le rapport, dépassant le strict cadre du présent projet d'abrogation et touchant à la stratégie gouvernementale en matière de gestion des déchets.

L'article sous avis n'appelle dès lors pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

Sans observation.

---

[4] « **Art. 1er**. Par dérogation à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, les délais suivants sont suspendus pendant la durée de l'état de crise, telle que fixée par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 :

1° les délais de quatre mois prévus à l'article 12, paragraphe 2, alinéas 3 et 4 ;
2° le délai de trente jours prévu à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 5 ;
3° le délai de quarante-cinq jours prévu à l'article 12, paragraphe 4 ;
4° le délai de quatre mois prévu à l'article 12, paragraphe 5.

Cette suspension de délais en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru. »

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Suite à l'observation générale ci-avant, l'intitulé du règlement en projet est à rédiger comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes ».

Préambule

Le quatrième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposants, il convient d'écrire « Aménagement du territoire » avec une lettre « t » minuscule. Cette observation vaut également pour la formule exécutoire à l'article 2.

Article 1er

Conformément à l'observation générale ci-avant, l'article sous examen est à libeller comme suit :

> « **Art. 1er.** Le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes est abrogé. »

Article 2

Traditionnellement, les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « Notre ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz