

Projet de règlement grand-ducal
fixant les prescriptions pour les activités de broyage relevant
de la classe 4 en matière d'établissements classés

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2022)

Par dépêche du 10 novembre 2021, 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 la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

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 qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 décembre 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

Le règlement grand-ducal en projet vise à fixer les prescriptions pour les activités de broyage relevant de la classe 4 en matière d'établissements classés. Il est à lire en combinaison avec le projet de règlement grand-ducal (CE n° 60.820), qui opère une nouvelle nomenclature et classification des activités de broyage et qui prévoit huit codes de nomenclature attribuant la classe 4 aux activités de broyage. Au vu de l'imbrication entre les deux règlements grand-ducaux en projet, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'assurer de leur entrée en vigueur simultanée.

Les auteurs indiquent l'article 4, alinéa 4, de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés comme base légale du règlement grand-ducal sous revue tout comme la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, étant donné que les activités de broyage relèvent des opérations d'élimination et de valorisation des déchets au sens des annexes I et II de la loi en question. Tel est également le cas au projet de loi n° 7659 qui se trouve encore en cours d'élaboration.

L'article 4, alinéa 4, de la loi précitée du 10 juin 1999 dispose que « [l]es établissements de la classe 4 sont soumis aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi, à l'exception de celles visant la santé des travailleurs. Ce règlement détermine en outre l'autorité compétente en la matière et précise le contenu des documents à soumettre à ladite autorité. »

Les intérêts protégés par l'article 1^{er} de la loi précitée du 10 juin 1999 consistent en la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements, la protection de la sécurité, salubrité ou commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des salariés au travail ainsi que l'environnement humain et naturel, et en la promotion d'un développement durable.

Même si l'article 4, alinéa 4, figure dans cette teneur dans la loi depuis 1999, sans avoir fait l'objet de modifications, le Conseil d'État tient à souligner que cet article relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Or, d'après le récent arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »

Dès lors, les dispositions du règlement grand-ducal en projet qui trouvent leur base légale dans la loi précitée du 10 juin 1999 sont à encadrer au niveau de la loi avec plus de précision. En effet, la base légale risque d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95^{ter} de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous revue en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Compte tenu de ce qui précède, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du règlement grand-ducal en projet sous avis.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève que selon son intitulé le projet de règlement grand-ducal sous revue entend fixer des prescriptions pour les activités de broyage relevant de la classe 4 en matière d'établissements classés. Or, à part les articles 3 et 4, aucun des articles subséquents du texte sous revue ne précise que ne sont visées que les activités de broyage de cette classe. Le Conseil d'État recommande dès lors de définir avec précision le champ d'application du projet de règlement grand-ducal tout en rappelant que l'intitulé d'un acte ne possède aucune force obligatoire.

En ce qui concerne les définitions prévues à l'article 1^{er}, le Conseil d'État note un écart entre la définition du terme « broyage » et la définition des points de nomenclature visés aux articles 3 et 4 et figurant à l'annexe du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés. En effet, ces points de nomenclature ne visent non seulement le broyage, concassage, criblage, tamisage et opérations analogues de produits minéraux, mais visent également, à certains points de nomenclature, des opérations de

« pulvérisation », de « déchiquetage » et de « mouture ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de vérifier la cohérence entre les définitions données par les règlements grand-ducaux en projet.

Ensuite le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de la définition du terme « résidus ». En effet, quelle est la différence entre un déchet, terme utilisé à l'endroit des articles 6 et 7, et un « déchet résiduel », terminologie employée pour définir le terme « résidus » ?

Enfin, le dernier alinéa de l'article sous revue renvoie à des définitions contenues dans le règlement grand-ducal du 19 juin 2020 relatif à la prévention et à la gestion de matériaux et de déchets routiers. À noter que le terme « chantier routier » n'est plus utilisé dans le texte sous revue, de sorte qu'une définition est superfétatoire. En effet, le texte sous revue n'emploie que les termes « chantier » et « chantier routier d'envergure ».

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

L'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis introduit, pour les points de nomenclature y visés, des conditions supplémentaires à respecter qui modifient en fait les points de nomenclature du règlement grand-ducal précité du 10 mai 2012 dans sa version future. Ainsi, à titre d'exemple, à la condition de respecter une durée inférieure ou égale à six mois pour les broyages visés au règlement grand-ducal en projet CE n° 60.820, est ajoutée la condition de respecter une distance minimale de cent mètres d'une habitation ou d'un lieu de travail.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État demande, pour des raisons de cohérence, de compléter les points de nomenclature afférents à l'endroit du règlement grand-ducal en projet CE n° 60.820 et de faire abstraction de l'article sous revue dans sa teneur actuelle.

Le bout de phrase à la fin du troisième alinéa « et que les matières et déchets » n'a aucun sens et est dès lors à omettre, sinon à compléter.

Au 4^e alinéa, les auteurs emploient la notion de « voisinage impacté », qui est moins précise que la disposition qui vise les habitations ou lieux de travail « à une distance inférieure ou égale à 100 cent mètres ». S'agit-il de deux notions différentes ? Le Conseil d'État recommande d'employer les mêmes notions d'un article à l'autre, sinon de définir la notion « voisinage impacté » à l'endroit de l'article 1^{er}, ceci d'autant plus que le terme est utilisé à plusieurs reprises dans les articles suivants du règlement grand-ducal en projet.

Article 5

L'article 5 donne des précisions par rapport aux matières et déchets destinés au broyage. Le paragraphe 3 constitue une paraphrase des dispositions de l'article 3 du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 relatif à la prévention et à la gestion de matériaux et de déchets routiers. Le Conseil d'État estime dès lors que le paragraphe 3 est à supprimer. Le paragraphe 4

serait alors à modifier en ce sens qu'il devrait prévoir que le broyage ne peut se faire qu'après réception des résultats des analyses visées à l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 19 juin 2020.

Article 6

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « approprié », « efficace » et « au mieux », qui ne contribuent pas à la clarté du texte, pour écrire « munie d'un système de pulvérisation afin de limiter la formation et l'envol de poussières ».

Article 7

Les dispositions prévues à l'article 7, paragraphe 1^{er}, sont superfétatoires, car elles sont déjà couvertes par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Le Conseil d'État demande dès lors à supprimer le paragraphe sous revue.

Au paragraphe 4, le renvoi à l'article 5, paragraphe 3, est à revoir, si le Conseil d'État est suivi dans sa suggestion formulée à l'article 5, paragraphes 3 et 4.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

Le paragraphe 6 de l'article sous revue se réfère aux zones de protection définies en vertu de l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008 prévoit, aux paragraphes 1^{er} et 3, des règlements grand-ducaux qui délimitent les zones de protection et qui y imposent des mesures de restriction ou d'interdiction et, au paragraphe 2, un règlement grand-ducal devant arrêter « des mesures applicables à l'ensemble des zones de protection ». Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État demande dès lors de faire abstraction des dispositions du paragraphe 6 sous revue et de les intégrer dans les règlements grand-ducaux pris soit sur base du paragraphe 1^{er}, soit du paragraphe 2 de l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008.

Article 11

L'article 11 définit les mesures en cas d'accident grave ou d'accident. Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux prévoit déjà une procédure aux articles 6 à 9 pour les activités définies à son annexe III comme les « opérations de gestion des déchets, notamment le ramassage, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets et des déchets dangereux » ou les rejets dans l'eau. Dès lors, l'article 11 sous revue est à supprimer.

En ordre subsidiaire, le Conseil d'État fait remarquer que les numéros de téléphone n'ont pas à figurer dans des règlements grand-ducaux.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

L'article 14 confère au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions la faculté d'accorder des « dérogations d'ordre technique aux dispositions précitées ». Le Conseil d'État demande de faire abstraction de cet article qui dépasse le cadre de sa base légale, étant donné que l'article 4 de la loi précitée du 10 juin 1999 n'autorise pas le Grand-Duc de confier au ministre le pouvoir de déroger de manière ponctuelle aux prescriptions qu'il est appelé à arrêter¹. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 14 sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 15

Le paragraphe 1^{er} est superfétatoire en ce qu'il reprend en substance les objectifs formulés à l'article 1^{er} de la loi précitée du 10 juin 1999.

Les paragraphes 2 à 6 définissent les obligations des exploitants permettant d'assurer la santé et la sécurité des salariés. Le Conseil d'État estime que ces obligations sont déjà définies aux articles L. 312-1 et suivants du Code du travail. De plus, ces dispositions dépassent le cadre de la base légale, étant donné que l'article 4 de la loi précitée du 10 juin 1999 dispose que « [l]es établissements de la classe 4 sont soumis aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi, à l'exception de celles visant la santé des salariés ».

Le paragraphe 8 entend régler les conditions à respecter par une « installation de pulvérisation, visée à l'article 7 ». Or, l'article 7 du règlement grand-ducal en projet ne vise pas d'installation de pulvérisation. L'article 6, par contre, vise un « système » de pulvérisation faisant partie intégrante d'une « installation de broyage ». Est-ce que les auteurs visent le système de pulvérisation de l'article 6 ou une installation de pulvérisation ? Le Conseil d'État demande de le préciser pour des raisons de sécurité juridique.

Les autres paragraphes n'appellent pas d'observation.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Article 18

L'article 18 confère au ministre ayant le Travail dans ses attributions la faculté d'accorder des « dérogations aux dispositions précitées ».

Le Conseil d'État demande de faire abstraction de cet article qui dépasse le cadre de sa base légale, étant donné que l'article 4 de la loi précitée du 10 juin 1999 n'autorise pas le Grand-Duc de confier au ministre le pouvoir

¹ Voir également l'avis n° 60.615 du Conseil d'État du 17 décembre 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant certains types de constructions en zone verte.

de déroger de manière ponctuelle aux prescriptions qu'il est appelé à arrêter². En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 14 sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 19 et 20

Sans observation.

Pour autant que les auteurs fassent abstraction des dispositions visant le ministre ayant le Travail dans ses attributions dans le projet de règlement grand-ducal sous examen, il y aurait lieu d'adapter la formule exécutoire en conséquent.

Annexes I à III

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

La numérotation des groupements d'articles se fait en chiffres romains. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales** ».

En procédant ainsi, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il y a lieu d'écrire « loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales, privées ou publiques, autres que l'Etat, pour l'accomplissement de tâches techniques, d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement » et « décision de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a), de la directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets, et la décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux, telle que modifiée ».

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.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

² Voir également l'avis n° 60.615 du Conseil d'État précité.

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'ajouter une virgule avant les termes « et notamment son article 4 ».

Au deuxième visa, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre.

Le troisième visa relatif aux avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre d'agriculture 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.

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, les termes à définir sont à rédiger avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

Article 3

Au paragraphe 3, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, pour écrire « l'article 30, paragraphe 7, alinéa 2, de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ».

Article 4

À l'alinéa 2, phrase liminaire, dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « ce qui précède » est à écarter. Les termes « Par dérogation à ce qui précède » sont à remplacer par les termes « Par dérogation à l'alinéa 1^{er} ».

À l'alinéa 2, point 1^o, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

À l'alinéa 4, le terme « impacté » est à remplacer par le terme « affecté ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, le terme « Uniquement » est à remplacer par le terme « Seuls ».

Au paragraphe 3, première phrase, il est signalé que la formule « un ou des » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par ailleurs, le terme « agréé » est à accorder au genre féminin.

Article 10

Au paragraphe 7, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire les termes « non-permanents » et « en-dessous » sans trait d'union. Par ailleurs, il faut écrire « en dessous du réservoir ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1^o, 2^o, 3^o, ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3. En outre, au deuxième tiret, la parenthèse « (tél. : 112) » est à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « par des produits ou substances dangereux ».

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Cette observation vaut également pour l'article 13, première phrase.

Article 15

Au paragraphe 8, première phrase, il y a lieu de corriger une erreur de renvoi pour écrire « visée à l'article 6 ».

Au paragraphe 10, il y a lieu d'écrire le terme « non-autorisée » sans trait d'union.

Au paragraphe 12, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Article 17

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Article 17 (18 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement sous avis comprend deux articles 17. La numérotation des articles étant continue du début à la fin du dispositif, l'article sous examen est à renuméroter en article 18.

Chapitre IV (4 selon le Conseil d'État)

À l'intitulé de chapitre, le deux-points est à remplacer par un tiret.

Article 19

Les termes « celui de » sont à insérer avant les termes « sa publication ».

Article 20

À l'intitulé de l'article, les termes « et de publication » sont à supprimer.

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 ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 20.** Notre ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Annexes I à III

Les astérisques sans objet sont à écarter.

À l'annexe III, le Conseil d'État se doit de signaler que le verbe suivant la locution « à condition que » se met généralement au mode subjonctif et qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Par ailleurs, la référence à un règlement grand-ducal à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement précité du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date.

Au paragraphes 2, deuxième tiret, et 4, deuxième tiret, le terme « supérieur » est à accorder au genre féminin.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mars 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz