

Projet de règlement grand-ducal

relatif à l'aménagement et à la gestion des centres de ressources et des autres infrastructures communales de collecte séparée

Avis du Conseil d'État

(26 novembre 2024)

Par dépêche du 16 juin 2023, 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 financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 21 août et 30 octobre 2023.

Considérations générales

L'article 20, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets impose aux communes d'assurer, nonobstant d'autres systèmes de collecte séparée, la disponibilité et l'accessibilité des centres de ressources pour le réemploi de produits et la gestion des déchets municipaux ménagers. Les communes peuvent faire appel pour ces tâches à des tierces personnes. L'article 20, paragraphe 6, de la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit encore qu'« [u]n règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'aménagement, de fonctionnement et de gestion des centres de ressources et de l'organisation du réseau. »

L'article 13, paragraphe 11, de la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit, en ce qui concerne la valorisation, qu'un « règlement grand-ducal peut déterminer d'autres fractions de déchets pour lesquelles une collecte séparée doit se faire ainsi que les modalités de collecte séparée et de configuration des lieux pour les déchets visés par le présent article ».

L'article 32, paragraphe 3, de la loi précitée, relatif à l'enregistrement entre autres des centres de ressources, renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer : « (a) les types et les quantités de déchets pouvant faire l'objet d'un enregistrement; (b) la méthode de traitement à utiliser et autres modalités à mettre en œuvre afin de garantir le respect des dispositions de l'article 10 et l'application des meilleures techniques disponibles; (c) les valeurs limites concernant la teneur des déchets en substances dangereuses ainsi que les valeurs limites d'émission; (d) les modalités générales en relation avec l'enregistrement. (e) les modalités d'aménagement, de

fonctionnement et de gestion; (f) les modalités de tenue de registres et de transmission des rapports ».

Sur le fondement des dispositions précitées, le règlement grand-ducal en projet entend fixer les conditions d'aménagement et de gestion, non seulement des « centres des ressources », mais aussi des « autres infrastructures communales de collecte séparée ».

Le Conseil d'État rappelle que le champ d'application du règlement grand-ducal en projet est circonscrit par les dispositions de la loi précitée du 21 mars 2012 qui lui servent de base légale. Toute disposition qui viendrait à excéder ce cadre risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. En prévoyant d'« autres infrastructures communales de collecte séparée », non prévues par la loi, en plus des « centres de ressources » prévus quant à eux par la loi, et en les soumettant à des règles spécifiques, le règlement grand-ducal en projet dépasse le cadre de sa base légale. Par conséquent, toutes les dispositions ayant pour objet de définir ou de régir les « autres infrastructures communales de collecte séparée » risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que le règlement grand-ducal en projet vise à instaurer un certain nombre d'obligations aux exploitants de centres de ressources qui peuvent aussi bien être des personnes morales de droit public que des personnes morales de droit privé. Le règlement grand-ducal en projet intervient donc, le cas échéant, dans une matière réservée à la loi, à savoir la liberté du commerce et de l'industrie inscrite à l'article 35 de la Constitution. Les dispositions qui comportent des éléments essentiels sont par conséquent à faire figurer dans la loi et sont susceptibles d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Ce n'est que sous réserve de ce qui précède que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen définit l'objet du règlement grand-ducal en projet. L'intitulé de l'article ne reflète pas son contenu et devrait être modifié afin de viser l'« objet » du règlement grand-ducal en projet au lieu de son « champ d'application ».

En ce qui concerne la distinction opérée par l'article sous examen entre les « centres de ressources » et les « autres infrastructures communales de collecte séparée », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne le dépassement du cadre de la base légale.

Article 2

L'article sous examen est consacré aux définitions.

Quant au point 1^o définissant l'« autre infrastructure communale de collecte séparée », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne le dépassement de la base légale.

Le point 3° définit l'exploitant comme étant la « personne privée ou publique » chargée de l'exploitation du centre de ressources ou de l'« autre infrastructure communale de collecte séparée ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à ces « autres » infrastructures et au dépassement de la base légale. Par ailleurs, le Conseil d'État demande de remplacer ces termes par les termes juridiques appropriés visant les personnes morales de droit public et de droit privé.

Article 3

L'article sous examen entend définir les obligations générales s'imposant aux deux catégories d'infrastructure visées à l'article 1^{er}. En ce qui concerne les « autres infrastructures communales de collecte séparée », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant au dépassement du cadre de la base légale.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'État suggère de viser également les accès piétonniers au paragraphe 2, point 3°.

Article 6

Le paragraphe 4 impose à l'exploitant d'établir des critères pour déterminer les déchets qui peuvent faire l'objet d'une préparation à la réutilisation, tout en lui imposant d'établir ces critères « le cas échéant » en collaboration avec les « acteurs de la préparation à la réutilisation ». Une telle disposition dépasse le cadre de la base légale, qui plus est dans une matière réservée à la loi. En effet, les éléments essentiels de la « collaboration » avec des « acteurs de la préparation à la réutilisation » sont à inscrire dans la loi. Le paragraphe sous examen risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'article 10 relatives à l'obligation de formation.

Article 7

Le paragraphe 2 prévoit que seuls les objets collectés en vue du réemploi qui respectent les critères énumérés aux points 1° et 2° dudit paragraphe peuvent être considérés comme réemployables. Or, les objets pouvant être collectés en vue du réemploi font l'objet d'une définition légale claire à l'article 4, point 36°, de la loi précitée du 21 mars 2012, qui ne nécessitent dès lors pas de précision supplémentaire. En déterminant des critères pour le réemploi qui ne sont pas précisés dans la loi, le paragraphe 2 risque de dépasser le cadre de la loi.

Par ailleurs, le paragraphe 2 impose des critères de qualification précis d'un objet en vue du réemploi, en précisant que ces critères sont établis par les exploitants ou, « le cas échéant », « en collaboration avec les acteurs du

réemploi et les responsables des filières de responsabilité élargie des producteurs selon l'article 19 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ». Comme soulevé à l'article 6, les éléments essentiels de la « collaboration » avec des « acteurs du réemploi et les responsables des filières de responsabilité élargie des producteurs selon l'article 19 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets » sont à inscrire dans la loi.

Au vu des développements qui précèdent, le paragraphe 2 sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution et est à supprimer.

Les mêmes observations s'imposent pour le paragraphe 3, alinéa 2, qui impose aux exploitants de trouver un accord avec les producteurs soumis à la responsabilité élargie de l'article 19 de la loi précitée du 21 mars 2012.

Article 8

Au paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne le dépassement de la base légale des dispositions relatives aux « autres infrastructures communales de collecte séparée ».

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est redondant avec les dispositions de l'article 33, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 mars 2012 et est à supprimer. Pour le surplus, et tout en renvoyant à ses considérations générales relatives à l'intervention du règlement grand-ducal en projet en matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution, le Conseil d'État relève que la base légale ne fournit pas un encadrement suffisant au regard de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, en ce qui concerne le contenu de ces formations.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, entend prévoir une formation spécifique pour le personnel en charge de l'acceptation des déchets problématiques. Une telle formation, sa nature et son contenu sont à prévoir, dans une matière réservée à la loi, au niveau de la loi.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État relève que l'article 31 de la Constitution exige que les données doivent figurer dans la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce étant donné qu'elles figurent au paragraphe sous revue.

Au vu des développements qui précèdent, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 11

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne le dépassement de la base légale des dispositions relatives aux « autres infrastructures communales de collecte séparée ».

Article 12

Le paragraphe 1^{er} entend préciser le contenu des registres sur le fondement de l'article 34, paragraphe 4, de la loi précitée du 21 mars 2012.

Le paragraphe 1^{er}, point 8^o, combiné avec le paragraphe 2, permet la communication à l'Administration de l'environnement de données nominatives des personnes chargées de la sécurité et de l'environnement, sans qu'une telle communication ne soit prévue par la loi. Or, en vertu de l'article 31 de la Constitution, les données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées par la loi. L'article 34 de la loi précitée du 21 mars 2012 ne prévoit pas pour quelle finalité les données à caractère personnel définies au point 8 devraient être traitées par l'administration. Ainsi, les dispositions en question risquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Pour le surplus, le Conseil d'État relève que la loi n'impose pas la fonction de « personnes chargées de la sécurité et de l'environnement », et que de telles fonctions sont à prévoir au niveau de la loi.

Le paragraphe 3 est redondant avec les dispositions de l'article 34, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 21 mars 2012 et est à supprimer.

Articles 13 à 15

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Observation générale

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 ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas leur subdivision.

Le deuxième 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.

Un visa relatif à la fiche financière jointe au dossier soumis au Conseil d'État pour avis fait défaut. Dans la mesure où le règlement grand-ducal comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu du fondement procédural, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement. Partant, il convient d'insérer, à la suite du fondement légal, le visa suivant :

« Vu la fiche financière ; ».

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'insérer à l'endroit des ministres proposant une référence au ministre des Finances.

Article 2

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer les termes « Aux fins du présent règlement, » par les termes « Pour l'application du présent règlement, ».

Au point 1^o, la formulation « d'une ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, points 1^o, 2^o et 4^o, première phrase, en ce qui concerne les termes « Un ou plusieurs ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Au paragraphe 2, alinéa 2, troisième phrase, il convient d'écrire « à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2^o, ». Cette observation vaut également pour l'article 7, paragraphe 4, première phrase.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, la formule « la ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2^o. Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 12, paragraphe 1^{er}, point 8^o, en ce qui concerne les termes « de la ou des » et « du ou des ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, points 1^o à 4^o, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, points 3^o et 4^o, il est relevé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières dans les énumérations.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 4^o, deuxième phrase, la virgule après le terme « traitement » est à supprimer.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que les barres obliques sont à éviter dans les textes normatifs.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la virgule après le terme « fractions » est à omettre. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 2, alinéa 4, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 11

Au point 2^o, il est recommandé de remplacer le terme « des » par le terme « d' ».

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il est relevé qu'en ce qui concerne les actes européens, toutes leurs données d'identification, telles qu'elles ressortent de la publication de l'acte au Journal officiel de l'Union européenne, sont mentionnées, indépendamment de leur longueur. Il convient dès lors de renvoyer à la « 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 (2000/532/CE), telle que modifiée, ».

Article 15

Le projet de règlement grand-ducal sous avis étant accompagné d'une fiche financière renseignant un impact sur le budget de l'État, il convient d'écrire :

« Art. 15. Formule exécutoire

Le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions et le ministre ayant les Finances 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. »

Annexe I

À l'alinéa 1^{er}, point 6^o, le terme « Jeux » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Annexe II

À l'alinéa 1^{er}, il est relevé que les termes mis en gras sont à omettre dans les textes normatifs. Par ailleurs, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À l'alinéa 1^{er}, point 12°, lettre a), il est recommandé d'écrire « Matières en polypropylène (PP) ».

À l'alinéa 1^{er}, point 12°, lettre b), il est recommandé d'écrire « Matières en polyéthylène (PE) ».

À l'alinéa 2, il est suggéré de rédiger la troisième phrase comme suit :
« Dans tous les cas, sont collectées séparément les sous-fractions visées aux points 1°, lettres a) et b), 2°, lettre a), 3°, lettre g), et 8°, lettre c). »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes