

Projet de règlement grand-ducal

déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes

Avis du Conseil d'État

(7 mai 2019)

Par dépêche du 15 octobre 2018, 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.

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.

Les avis de la Chambre du commerce, de la Chambre des métiers et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 11 janvier, 24 janvier et 18 février 2019.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend mettre en place une procédure de recherche de nouveaux emplacements pour les décharges régionales pour déchets inertes. Il est censé trouver sa base légale dans la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. L'article 26, paragraphe 9, lettre a), de cette loi traite de l'élimination des déchets inertes, laquelle élimination doit se faire exclusivement moyennant un réseau de décharges régionales pour déchets inertes qui est établi conformément aux orientations du plan national des déchets ou du plan directeur sectoriel afférent, toute autre décharge pour déchets inertes étant formellement interdite. Le règlement grand-ducal en projet est censé mettre en œuvre le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc, conformément à l'article 36 de la Constitution, étant donné que la loi précitée du 21 mars 2012 ne charge pas expressément le pouvoir réglementaire de l'établissement d'une procédure de recherche de nouveaux emplacements pour les décharges régionales pour déchets inertes.

Le Conseil d'État note que le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes, prévoit déjà, en son article 5, une procédure de sélection de nouveaux emplacements pour les décharges de déchets inertes.

Le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » avait été établi conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à

la prévention et à la gestion des déchets et à l'article 9 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. La loi précitée du 17 juin 1994 a été abrogée par l'article 52 de la loi précitée du 21 mars 2012, actuellement en vigueur. La loi précitée du 21 mai 1999 a été abrogée par l'article 30 de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, cette dernière loi ayant été abrogée à son tour par l'article 32 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, actuellement en vigueur.

Le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes », déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, 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.

L'article 5 du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 a mis en place une procédure de sélection des emplacements destinés aux décharges pour déchets inertes.

Les auteurs du règlement en projet sous avis estiment que cette procédure rend la création de nouvelles décharges « énormément compliquée et fastidieuse ». Ils attirent, plus particulièrement, l'attention sur « les obligations européennes, tel que le respect du principe d'autosuffisance exigeant que les États membres établissent dans la mesure du possible un réseau adéquat d'installations d'élimination », laissant sous-entendre que la réalisation de ces obligations européennes risque également d'être compromise par le maintien de la procédure actuelle. À leurs yeux, une nouvelle procédure de recherche de nouveaux emplacements pour les décharges régionales pour déchets inertes est nécessaire, à côté de la procédure existante, « pour ne pas retarder inutilement la mise en place d'un système plus efficace ».

Le règlement grand-ducal en projet entend mettre en place une nouvelle procédure, sans toutefois, au moins dans un premier temps, abroger la procédure actuellement en vigueur, cette abrogation causant, aux yeux des auteurs, également des retards intolérables, étant donné que la modification ou l'abrogation du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 ne peuvent être entreprises qu'après l'accomplissement de la procédure prévue pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels, ainsi qu'il a été mentionné ci-avant. Il semble toutefois que l'abrogation expresse du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 soit prévue dans un deuxième temps, puisque l'exposé des motifs conclut dans les termes suivants : « Le plan national de gestion de déchets et des ressources a été considéré comme instrument le plus approprié pour traiter la problématique. La partie sur les décharges inertes contenue dans celui-ci est partant déclarée obligatoire par le présent règlement, le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes est abrogé et une procédure adaptée, mais simplifiée, pour la recherche et la création de nouveaux sites est mise en place. Cette procédure répond à tous les objectifs environnementaux importants en la matière. Il est également procédé à une simplification administrative subséquente. »

Il est à noter que les champs d'application, les objets et les finalités, d'une part, de la procédure instituée par l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 et, d'autre part, de celle à mettre en place par le

règlement grand-ducal en projet, sont identiques tandis que les procédures elles-mêmes sont divergentes. Les auteurs en sont bien conscients. D'après l'exposé des motifs, ils entendent en effet « mettre en place une deuxième procédure de sélection des sites les plus appropriés pour les décharges régionales en vertu du Plan national des déchets et ressources », et ceci « parallèlement à la procédure mise en place par le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel décharges pour déchets inertes ». Ils déclarent que « dans une première phase, conformément à l'article 26 de la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée, il est prévu de maintenir les deux procédures ».

Les auteurs semblent donc être d'avis que la coexistence des deux procédures est possible et, en plus, conforme à l'article 26 de la loi précitée du 21 mars 2012 qui dispose que « ce réseau [de décharges régionales pour déchets inertes] est établi conformément aux orientations du plan national de gestion des déchets ou du plan directeur sectoriel afférent ».

Pour parvenir à cette conclusion, les auteurs confèrent implicitement à la conjonction « ou » une valeur logique inclusive, en ce sens que ladite conjonction inclut la possibilité du cumul des alternatives. Le Conseil d'État doute de la pertinence de cette prémisse de raisonnement. Pour lui, la conjonction « ou » devrait posséder une valeur logique exclusive, interdisant le cumul des alternatives, lesquelles s'excluraient mutuellement. La coexistence de deux procédures différentes, à champs d'application, objets et finalités identiques, serait en effet constitutive d'un conflit de normes. D'après le principe de l'équivalence des règles juridiques¹, les règles ou normes juridiques sont fondamentalement équivalentes et obligent au même titre. Lorsque deux normes ont vocation à s'appliquer à une situation donnée et risquent d'aboutir à des résultats divergents, l'une des deux normes en concurrence doit nécessairement prévaloir sur l'autre. En vertu de la règle de conflit des normes dans le temps, la norme plus récente abroge toute norme plus ancienne qui lui est contraire et qui occupe, dans la hiérarchie des normes, un rang égal ou inférieur. En l'espèce, la procédure à mettre en œuvre par le règlement grand-ducal en projet serait postérieure à la procédure de 2006 et, abrogerait dès lors celle-ci de manière implicite. En plus, comme la loi précitée du 21 mars 2012 lui servant de base légale concerne exclusivement la gestion des déchets, cette loi serait à considérer comme loi spéciale par rapport à la législation, plus générale, concernant l'aménagement du territoire qui sert de base légale à la procédure de 2006. Or, par application de la règle régissant le conflit entre une norme générale et une norme spéciale, la norme spéciale l'emporte sur la norme générale. Il en résulterait que la nouvelle procédure prévue par le règlement grand-ducal en projet primerait la procédure de 2006, laquelle se trouverait implicitement abrogée.

Le Conseil d'État rappelle que la modification et l'abrogation (expresse) du plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes », 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 plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » et celles qui ne le sont pas, le Conseil d'État doit admettre que toutes les dispositions de ce règlement, y compris celles de l'article 5, sont à considérer

¹ Pierre PESCATORE, « Introduction à la science du droit », 2^e réimpression, Luxembourg, 2009, n° 117, p.180.

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, 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.

Par ailleurs, d'après l'article 26, paragraphe 9, lettre a), alinéa 2, de la loi précitée du 21 mars 2012, le réseau des décharges pour déchets inertes faisant l'objet du règlement grand-ducal en projet « est établi conformément aux orientations du plan national de gestion des déchets ».

Pour le Conseil d'État, l'exigence de conformité du réseau des décharges pour déchets inertes aux orientations du plan national de gestion des déchets présuppose le caractère obligatoire de ce plan. Or, le plan national de gestion des déchets, prévu à l'article 36, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 mars 2012 a été établi par l'Administration de l'environnement et figure sur un site internet public de l'État, mais n'est pas déclaré obligatoire, comme le prévoit pourtant l'article 41 de cette même loi.

À défaut de caractère obligatoire du plan national de gestion des déchets et au vu de ses critiques avancées contre l'abrogation implicite du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, le Conseil d'État est d'avis que l'article 26, paragraphe 9, de la loi précitée du 21 mars 2012 ne saurait servir de base légale au règlement grand-ducal en projet, lequel risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour défaut de base légale.

Le Conseil d'État note encore que tant le règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006 que le projet de règlement grand-ducal sous avis reposent sur un découpage du territoire national en neuf régions. Depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 9 janvier 2006, des fusions de communes ont eu lieu. À la suite de ces fusions, le territoire de l'ancienne commune de Heiderscheid ne fait plus, comme en 2006, partie de la « région centre nord-ouest », mais est désormais compris comme partie intégrante du territoire de la nouvelle commune d'Esch-sur-Sûre, dans la « région nord-ouest ». Il en est de même en ce qui concerne le territoire de l'ancienne commune de Clemency qui, en 2006, faisait partie de la « région centre sud-ouest », et qui fait désormais partie de la « région sud-ouest », comme partie intégrante du territoire de la nouvelle commune de Käerjeng. Les différences constatées dans la délimitation des régions portant le même nom ne feraient que rajouter à la complexité résultant de la coexistence temporelle des deux procédures, basées sur des délimitations territoriales légèrement divergentes.

Ce n'est que sous réserve des considérations formulées ci-avant que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen, en ne faisant qu'énoncer l'objet du règlement en projet, est dépourvu de valeur normative. Il est dès lors à supprimer et les articles subséquents à renuméroter en conséquence.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Selon l'article sous examen, les décharges régionales pour déchets inertes doivent disposer d'une capacité supérieure à 2 000 000 millions de mètres cubes. La loi précitée du 21 mars 2012 utilise le concept de « décharge régionale pour déchets inertes », sans le définir. En posant la condition d'une capacité minimale pour ces décharges, la disposition sous revue rajoute à la loi et risque en conséquence d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

L'exigence d'une capacité minimale de 2 000 000 millions de mètres cubes est par ailleurs en contradiction avec l'annexe II, prévue à l'article 4, dans la mesure où la capacité maximale prévue par région est, dans trois cas sur neuf, inférieure à ce seuil.

Articles 3 à 9 (2 à 8, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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

Préambule

Le troisième 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. Il convient par ailleurs de séparer la mention de chacune des chambres énumérées par une virgule, sauf pour la mention de la dernière chambre pour laquelle la conjonction « et » remplace la virgule. En outre, les termes « Chambre d'agriculture » sont à rédiger avec une lettre « a » minuscule.

Article 1^{er}

Une virgule est à insérer après les termes « , conformément aux orientations du plan national de gestion des déchets et des ressources, ».

Article 2

Il convient de préciser que la définition s'entend « au sens du présent règlement » et d'indiquer les termes à définir par des guillemets. En outre, lorsqu'il s'agit d'unités de mesure, le nombre s'écrit en chiffres et l'unité en toutes lettres. La teneur suivante est par conséquent à conférer à l'article sous examen :

« Art. 2. Définition

Au sens du présent règlement, on entend par :

« décharge régionale pour déchets inertes » : toute décharge de déchets inertes d'une capacité supérieure à 2 000 000 de mètres cubes. »

Article 3

Les termes « du présent règlement » sont à supprimer, car superflus. Cette observation vaut également pour l'article 4, alinéa 1^{er}.

Article 5

À l'alinéa 2, il convient de faire référence à l'« article 35, paragraphe 1^{er} », en écrivant les lettres « er » en exposant.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il convient de faire précéder d'une virgule les termes « et ce à charge du maître d'ouvrage ». À la deuxième phrase, les termes « du présent règlement » sont à supprimer, car superflus. Cette observation vaut également pour les paragraphes 2 et 3.

Au paragraphe 3, pour caractériser la subdivision en points, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...). Au point 4, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Au paragraphe 4, il convient de compléter la référence à l'article 4 de l'intitulé de la loi en question, pour écrire :

« à l'article 4 de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ».

Les références faites dans la même phrase à d'autres articles de la même loi sont à faire suivre de la mention « de la loi précitée du 15 mai 2018 ».

Article 7

Il convient d'écrire « soumis à l'évaluation ».

Article 8

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

Article 9

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

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsqu'est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de... ». 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 5 décembre 2018 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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu