

Projet de règlement grand-ducal

relatif à la prévention et à la gestion de matériaux et de déchets routiers

Avis du Conseil d'État

(10 mars 2020)

Par dépêche du 10 août 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, 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 et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches des 15 octobre 2018 et 24 janvier 2019.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement en projet instaure des obligations spécifiques en matière de prévention et gestion des déchets routiers sur le fondement de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Selon les auteurs du projet, il vise à mettre en place une gestion plus efficace des matériaux et déchets routiers au Luxembourg, en précisant les études à réaliser sur chantier, le déroulement des travaux routiers, le statut des matériaux extraits, les quantités acceptables d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (ci-après « HAP ») dans ces derniers, le traitement des matériaux visés ainsi que la surveillance des chantiers et du réseau routier en général.

Il s'agit de la mise en place d'un cadre juridique pour la gestion des matériaux et déchets routiers, en définissant un ordre de priorité tel que prévu par l'article 9 de la loi précitée du 21 mars 2012, pour l'exécution des travaux routiers et en introduisant des seuils limites pour les concentrations de HAP contenus dans les matériaux extraits.

De manière liminaire, le Conseil d'État constate que certaines dispositions du projet ont trait à des « matériaux routiers » qui, en vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement sous avis, ne sont pas constitutifs de déchets lorsqu'ils ont été traités conformément aux dispositions « de l'article 3 et de l'article 7 ou 8 ». Aux yeux du Conseil d'État, il n'est pas correct d'écrire que les matériaux routiers « ne constituent pas » des déchets ; bien au contraire, et pour être plus exact, les matériaux routiers « cessent » d'être des déchets, lorsque certaines modalités de traitement ont été réalisées,

plus précisément celles décrites aux articles 6 à 9 du projet de règlement sous avis. En effet, les matériaux qui initialement constituaient des déchets inertes et qui ont, par la suite, été traités afin de les recycler, réemployer ou valoriser, ont nécessairement eu la qualité de déchets. Ainsi, l'article 7, paragraphe 2, de la loi précitée du 21 mars 2012 confère au projet de règlement sous avis le soin de définir les critères à respecter pour que des substances ou objets spécifiques « cessent » d'être des déchets. Le Conseil d'État donne à considérer que, si les « matériaux routiers » devaient être considérés comme n'étant pas constitutifs de déchets, ils ne pourraient alors pas relever du champ d'application de la loi précitée du 21 mars 2012. Par conséquent, les dispositions du règlement en projet relatives à ces matériaux routiers non constitutifs de déchets risqueraient d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que les dispositions du règlement en projet s'avèrent imprécises quant à la désignation des personnes visées par les obligations qui y sont énoncées. Le Conseil d'État reviendra sur ce problème lors de son examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les dispositions de l'article sous examen, qui ne font qu'annoncer les matières faisant l'objet des articles subséquents, sont dénuées de caractère normatif. Le Conseil d'État demande par conséquent la suppression de l'article sous examen.

Article 2

L'article sous examen a trait aux définitions.

Les points 3^o et 4^o définissent respectivement les « matériaux routiers » et les « déchets routiers », opérant une distinction entre les matériaux routiers constitutifs de déchets et ceux non constitutifs de déchets. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales relatives à la qualification des matériaux routiers en déchets.

Les points 4^o, 5^o et 6^o définissent les termes « déchets routiers », « déchets routiers non dangereux » et « déchets routiers dangereux » en fixant les valeurs limites de concentration en HAP et benzoapyrène. Ce faisant, les points sous examen visent à mettre en œuvre les articles 8 et 26, paragraphe 8, de la loi précitée du 21 mars 2012, relatifs à la prévention et à la gestion des matériaux et déchets routiers.

Aux termes de l'article 8 en question, les déchets sont répertoriés dans la liste de déchets établie par 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), ci-après la « décision n° 2000/532/CE ». La liste de déchets est obligatoire en ce qui concerne les déchets dangereux.

Tout déchet marqué d'un astérisque (*) sur la liste des déchets établie par la décision n° 2000/532/CE est considéré comme un déchet dangereux en vertu

de la directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

Le code déchet 17 03 01* correspond à un déchet considéré comme dangereux alors que les déchets codés sous le numéro 17 03 02 ne sont pas qualifiés comme dangereux.

Les valeurs limites des concentrations résultent d'une articulation complexe des textes européens.

Il ne ressort pas clairement quel est le texte européen qui définit les seuils de 1 000 milligrammes par kilogramme pour les HAP 16 et de 50 milligrammes par kilogramme pour le benzo[a]pyrène tels que repris au règlement en projet. La loi précitée du 21 mars 2012 fait référence aux valeurs limites figurant aux annexes II et III de la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, annexes dans lesquelles les seuils précités n'apparaissent pas clairement. L'article 8 fait également référence à l'annexe V de la loi déterminant les propriétés qui rendent les déchets dangereux.

En partant de la prémisse d'une application correcte des valeurs limites fixées aux annexes II et III de la directive 1999/45/CE précitée, la fixation de ces limites n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. D'ailleurs la faculté de recourir à un règlement grand-ducal pour fixer les normes de qualité est prévue à l'article 26, paragraphe 8, de la loi précitée du 21 mars 2012, normes qui peuvent varier en fonction des différents domaines d'utilisation des matériaux issus du recyclage des déchets inertes.

Article 3

L'article sous examen impose la réalisation d'études préliminaires dont la teneur varie suivant l'envergure du chantier ; cependant, il ne précise pas qui commande ces études ni qui prendra en charge leurs frais. Le moment de réalisation est flou en ce qui concerne les chantiers d'envergure (« avant tout chantier routier d'envergure ») et n'est pas défini pour les chantiers routiers qui ne sont pas d'envergure. Aux yeux du Conseil d'État, il serait logique que ces études soient réalisées par le maître de l'ouvrage et qu'elles fassent partie intégrante du dossier de soumission, afin de servir de base de calcul aux soumissionnaires, notamment en vue de prévoir les mesures et coûts nécessaires pour le transport, le recyclage ou l'élimination des matériaux.

Ces points sont à clarifier, sinon ils risquent de manquer aux exigences de la sécurité juridique.

Par ailleurs, si le Conseil d'État n'a pas d'objection à émettre tant que le propriétaire maître de l'ouvrage est l'État, il donne toutefois à considérer que la loi précitée du 21 mars 2012 ne fournit pas de base légale suffisante si des communes ou particuliers devaient être concernés, de sorte que l'article 3 du règlement en projet sous avis risque encore d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il rappelle, pour le surplus, que la détermination des attributions des communes constitue une matière réservée à la loi, conformément à l'article 107, paragraphe 5, de la Constitution. Dès lors, les règlements grand-ducaux pris dans cette matière ne se conçoivent que dans le cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, qui dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut

prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen traite de l'entreposage des matériaux routiers qui ne peuvent pas être réutilisés directement sur le chantier, mais qui se prêtent à une réutilisation ou recyclage futur, et entend l'assortir de conditions.

Ainsi, l'alinéa 2 entend-il imposer le respect de certaines garanties pour l'environnement naturel et humain, notamment pour éviter toute lixiviation par des eaux de pluie. Outre le fait, que les garanties demandées pour le stockage de ces matériaux sont vagues et imprécises, l'alinéa sous revue entend insérer le cas échéant des conditions spécifiques, autres que celles résultant des lois applicables en la matière visées à l'alinéa 3. Le Conseil d'État rappelle cependant qu'il n'appartient pas à un règlement grand-ducal d'interférer avec d'autres législations en y ajoutant des conditions. Par conséquent, l'alinéa 2 risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution et est à supprimer.

L'alinéa 3 entend rappeler que les dépôts pour entreposage sont à autoriser « conformément aux législations applicables en la matière ». Outre le caractère vague et imprécis d'un tel renvoi, le Conseil d'État souligne le caractère superfétatoire de la disposition et en demande la suppression.

Article 6

De manière liminaire, en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la qualification des matériaux routiers en tant que déchets.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État se demande s'il est approprié de viser les déchets « traités conformément aux dispositions de l'article 3 », alors que l'article 3 en question ne couvre pas le « traitement » des déchets, mais simplement l'obligation d'effectuer des études préliminaires en procédant à une analyse séparée de chaque couche de la construction routière. Le Conseil d'État estime dès lors que le renvoi à l'article 3 du règlement en projet n'est pas approprié. Par ailleurs, il constate que les auteurs ont omis de renvoyer aux dispositions de l'article 9 du règlement en projet, qui vise le traitement à chaud.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, énumère les différents modes de gestion devant s'appliquer aux chantiers afin que les « matériaux routiers » ne constituent pas des déchets. Le point 4 vise l'hypothèse des matériaux qui ne sont pas immédiatement réutilisés, mais stockés dans un entrepôt. Or, aucune limitation temporelle n'est indiquée pour le stockage de ces matériaux qui risquent ainsi d'être requalifiés en déchet. En effet, selon l'article 2, lettre g), de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets, la notion de « décharge » exclut notamment le « stockage des déchets avant valorisation ou traitement pendant une période inférieure à trois ans en règle générale » ou « avant élimination pendant une période inférieure à un an ». Par conséquent, une fois considéré comme un déchet et s'il

n'est pas utilisé pour une opération de valorisation dans les trois ans, le site de stockage devrait être considéré comme une décharge. Aussi, le Conseil d'État demande-t-il que soient ajoutées des références à une garantie d'utilisation et une limite dans le temps pour l'utilisation du matériel stocké.

Le paragraphe 2, alinéa 3, prévoit que les installations de traitement à chaud doivent être équipées d'un système de mesures en continu des émissions du carbone organique total à partir du 1^{er} juillet 2019. Le Conseil d'État demande, tout d'abord, à ce que cette date butoir soit refixée pour la faire concorder avec l'entrée en vigueur du règlement en projet. De plus, le Conseil d'État constate que cette obligation a trait aux modalités et conditions d'octroi d'une autorisation d'établissement d'une installation de traitement à chaud. À défaut de posséder un tel système de traitement à chaud, les matériaux routiers sont considérés comme déchets et ne sont donc pas susceptibles d'être réutilisés, même s'ils remplissent par ailleurs les conditions prévues à l'article 9 du règlement en projet. Cette condition devra également être vérifiée pour les entreprises se situant à l'étranger, étant donné que préalablement à l'utilisation des déchets routiers, le fournisseur doit fournir la preuve du respect de cette condition. Le Conseil d'État est d'avis que l'alinéa 3 relève de la matière réservée à la loi par application de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution. Or, la base légale du règlement en projet est insuffisante au regard des exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui risque d'entraîner pour ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 3 sous revue la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Articles 7 à 9

Aux yeux du Conseil d'État, les articles sous examen trouvent leur base légale à l'article 7 de la loi précitée du 21 mars 2012.

Le Conseil d'État relève que l'article 7, alinéa 2, ainsi que l'alinéa 8, alinéa 2, sous revue, imposent de fournir un rapport à l'Administration de l'environnement, sans toutefois préciser à qui incombe cette obligation. Partant, il demande aux auteurs de l'indiquer explicitement.

Article 10

La dernière phrase qui entend rappeler que les matériaux routiers visés par l'article sous examen sont à éliminer « conformément à la législation applicable » est superflète et est, par conséquent, à supprimer.

Article 11

Le Conseil d'État constate que l'Administration du cadastre et de la topographie, en charge des publications sur le site internet « geoportail.lu », n'est pas impliquée dans la mise en place et gestion du système d'information géographique visé par l'article sous examen.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère à un premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} » et non « paragraphe 1 » ou « paragraphe 1^{ier} ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait systématiquement recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

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 l'adverbe « obligatoirement ».

Les termes « HAP EPA 16 » et « HQ 100 » sont à définir.

Les unités de mesure, telles que surface, poids ou température sont à rédiger en toutes lettres : « mètres carrés », « milligrammes », « kilogrammes », « milligrammes par kilogramme », « degrés Celsius » ou « microgrammes par litre ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres lorsqu'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois). À titre d'exemple, il convient d'écrire « 100 mètres », mais « quatre mois ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire par exemple « 1 000 milligrammes par kilogramme ».

Les termes « maître d'ouvrage » sont à remplacer par ceux de « maître de l'ouvrage ».

Article 2

Au point 2°, il convient de faire suivre les termes « Chantier routier d'envergure » d'un deux-points avant d'introduire la définition correspondante.

Au point 4°, il convient de renvoyer à « l'article 4₂ paragraphe 1^{er} » en insérant une virgule après les termes « article 4 » et « paragraphe 1^{er} ».

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. Au point 5°, 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, telle que modifiée ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, les termes « au moins » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 3, les termes « dont question » sont à remplacer par le terme « visées ».

Au paragraphe 4, la virgule entre les adjectifs « morales » et « privées » est à supprimer, dans la mesure où il y a lieu de citer l'intitulé de la loi en question tel que publié officiellement.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « aux dispositions des articles 3, 7 ou 8 », en omettant le tiret bas après le chiffre 8.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de préciser quel est le cas visé, en remplaçant les termes « Dans ce cas » par ceux de « Dans les cas visés à l'alinéa 1^{er} », si cela correspond à l'intention des auteurs.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, points 1 et 2, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 4, les termes « de manière non mélangée » sont à remplacer par les termes « de manière séparée ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les termes « lorsque les chantiers dont résultent les déchets routiers » sont à remplacer par les termes « lorsque les chantiers qui les ont générés ». Par ailleurs, les termes « telles que » sont à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est recommandé de remplacer le sujet de la phrase « Ils » par les termes « Les déchets visés à l'alinéa 1^{er} ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3.

Au paragraphe 2, alinéa 3, les termes « en continu » s'écrivent sans lettre « e » finale. Par ailleurs, les termes entre parenthèses sont à omettre au dispositif. De plus, au vu de la faible occurrence des termes « carbone organique total », il convient de supprimer la forme abrégée « (COT) ».

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, point 3^o, il convient de reproduire fidèlement l'intitulé de citation de la loi à laquelle il est fait référence, en remplaçant le terme « relatif » par celui de « relative ».

À l'alinéa 1^{er}, point 5^o, il convient d'écrire « la distance ».

À l'alinéa 2, point 2^o, les termes « dont question » sont à remplacer par celui de « visés ».

Article 8

À l'alinéa 2, point 1^o, les termes « l'identité » ne sont pas à souligner.

À l'alinéa 2, point 2°, les termes « dont question » sont à remplacer par le terme « visés ».

Article 11

À l'intitulé, il convient d'employer la dénomination complète du système de documentation. En effet, le sigle n'est défini que dans l'article même.

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, le verbe « documenter » est à accorder par rapport à « l'emplacement des constructions routières », pour écrire « est documenté ».

Les termes entre parenthèses sont à omettre au dispositif. De plus, au vu de la faible occurrence des termes « système d'information géographique », il n'est pas nécessaire d'introduire une forme abrégée. Il convient dès lors, à l'alinéa 1^{er}, première phrase, de supprimer les termes « (SIG) ».

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, les termes « au mieux » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 12

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, la disposition sous avis est à supprimer et l'article 13 est à renuméroter en article 12.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 mars 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu