

N° 7950³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

relatif au financement de l'action SuperDrecksKëscht

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT, DE L'ENERGIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(10.6.2022)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président-Rapporteur ; M. André BAULER, Mmes Myriam CECCHETTI, Stéphanie EMPAIN, MM. Paul GALLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fred KEUP, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, Mme Jessie THILL, M. Carlo WEBER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 18 janvier 2022 par la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le Conseil d'État a émis son avis le 10 mai 2022.

L'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers date du 9 février 2022.

Le 1^{er} juin 2022, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé M. François Benoy comme rapporteur du projet de loi. La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État au cours de cette même réunion.

La Commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 10 juin 2022.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

En 1985, la SuperDrecksKëscht a été mise en place par le ministère de l'Environnement afin de créer une collecte sélective de déchets problématiques en provenance des ménages. L'objectif était de séparer les déchets problématiques des déchets ménagers, dont l'élimination se faisait par incinération et principalement par mise en décharge à l'époque.

Aujourd'hui, la SuperDrecksKëscht regroupe un ensemble d'actions menées par le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en collaboration avec les communes, la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce, ceci dans le cadre de la gestion nationale des déchets. Les actions de la SuperDrecksKëscht s'orientent à la hiérarchie des déchets, leur objectif étant donc d'éviter la production de déchets et de promouvoir la gestion efficace des ressources et une économie circulaire.

De manière générale, l'action SuperDrecksKëscht a les objectifs suivants :

- gérer les déchets problématiques en provenance des ménages ;
- offrir assistance et conseil aux entreprises et aux établissements des secteurs public et privé en vue de la certification d'une gestion écologique des déchets par ces entreprises et établissements ;

- promouvoir la gestion écologique des déchets par des actions de publicité et de sensibilisation ;
- organiser la collecte de petites quantités de déchets en provenance des entreprises et des établissements des secteurs public et privé ;
- entreposer, traiter et conditionner les déchets problématiques ainsi que gérer l'entrepôt en question.

La quantité globale collectée par la SuperDrecksKëscht fir Bierger s'est élevée à 3.260,8 tonnes de produits problématiques en 2021, équivalant à 5,14kg par habitant.e. En 2006, la quantité globale des déchets collectés s'élevait à 2.284 tonnes. Parmi les produits problématiques collectés sont notamment des médicaments, des bouteilles de gaz comprimé, des produits contenant du mercure, des graisses et huiles alimentaires, des seringues et aiguilles, des piles sèches, des cartouches de toner, ou encore des appareils réfrigérants et climatiseurs. Par ailleurs, 5.443 organismes étaient affiliés à la SuperDrecksKëscht fir Betriber à la fin de l'année 2021. Le nombre d'organismes labellisés s'élevait à 3.387 à la fin de l'année 2021.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est de régulariser le contrat entre l'État et l'adjudicataire relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht telle que visée par la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht.

Le projet de loi a été déposé suite à la publication de la note de recherche scientifique CS-2021-DR-001, dans laquelle la Cellule scientifique de la Chambre des Députés a publié son avis juridique concernant l'interprétation de l'article 99 de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht. Dans cet avis, la Cellule scientifique a conclu que la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ne peut pas être considérée comme loi spéciale de financement au sens de l'article 99 de la Constitution, et que, en l'absence d'une loi spéciale, le contrat précité est nul.

Le projet de loi a donc l'objet de régulariser le contrat qui nécessite une loi spéciale de financement, étant donné que le contrat contient une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et qui dépasse le seuil de 40 millions d'euros. Le projet de loi prévoit un plafond de 112 millions d'euros hors TVA dans la période du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2028, ce plafond étant le résultat d'une majoration de 15% du montant initial du marché, ceci pour tenir compte du développement économique et démographique ainsi que d'autres imprévus ne permettant pas la détermination exacte du volume de déchets problématiques.

Contexte

La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht

La SuperDrecksKëscht a été créée en 1985 par le Ministère de l'Environnement. Jusqu'en 2000, les modalités générales des marchés concernant la gestion des actions de la SuperDrecksKëscht étaient inchangées.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi n°5096 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, à partir de l'automne 2000, la Chambre des Comptes et la Cour des Comptes se sont opposées à une continuation du paiement des factures relatives aux actions de la SuperDrecksKëscht, jugeant le financement des actions de la SDK non-conforme à la législation sur la comptabilité de l'État. Elles se sont principalement opposées à deux éléments : la durée du contrat de l'État avec la société O.S.L, et le montant de l'engagement financier en relation avec le contrat, étant donné que les montants cumulés des actions dépassaient le seuil prévu par l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, exigeant donc une loi spéciale de financement.

En vue de trouver une solution à la problématique posée par le contrôle financier au sujet du financement des actions de la SDK, le Conseil de gouvernement, dans sa séance du 22 décembre 2000, a décidé de mettre en place un comité d'accompagnement permanent pour les actions de la SuperDrecksKëscht.

La solution proposée par le comité d'accompagnement, dans lequel étaient représentés le Ministère de l'Intérieur, l'Inspection générale des finances et l'Administration de l'Environnement, était d'inscrire dans la loi le principe de la participation financière de l'État aux actions de la SuperDrecksKëscht et le fait que les coûts seront à charge des crédits du Fonds pour la Protection de l'Environnement. Les montants requis seraient alors à prévoir dans la programmation pluriannuelle du Fonds pour la Protection de l'Environnement.

Le gouvernement a fait sien les recommandations du comité d'accompagnement. Le Conseil de gouvernement a décidé de légiférer afin de permettre le financement de toutes les dépenses ayant trait à la SuperDrecksKëscht par le biais des crédits du Fonds pour la Protection de l'Environnement, et afin d'autoriser la conclusion d'un marché de gré à gré pour une durée supérieure à trois années en vue de l'exploitation de la SuperDrecksKëscht.

Par la suite, le projet de loi n°5096 précité a été déposé en février 2003, un projet de loi ayant un double objectif : premièrement, à assurer la continuité à long terme des actions de la SuperDrecksKëscht, et deuxièmement, à donner l'autorisation à l'État de financer la SuperDrecksKëscht.

La loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht était la base pour le contrat entre O.S.L et l'État luxembourgeois couvrant la période de 2007 à 2017 et le contrat couvrant la période de 2018 à 2028.

***Avis juridique concernant l'interprétation de l'article 99
de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à
l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht***

Lors d'une réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire en date du 27 septembre 2021, la question de la conformité de l'engagement financier de l'État pour l'exécution de l'action SuperdrecksKëscht avec l'article 99 de la Constitution est soulevée.

Suite aux discussions au sein de la Commission précitée, cette dernière sollicite un avis juridique visant à clarifier le cadre légal entourant la SuperDrecksKëscht, et plus précisément à répondre aux deux interrogations suivantes :

- Est-ce qu'une loi spéciale était requise avant la signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht ?
- Est-ce que la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht est une loi spéciale ?

La note de recherche scientifique CS-2021-DR-001 de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés comprend un avis juridique rédigé par la Cellule scientifique, ainsi qu'un avis juridique rédigé par Maître Alain Steichen auquel la Cellule scientifique a fait appel afin de garantir l'exactitude de ses conclusions.

Les avis juridiques précités tirent la conclusion qu'une loi spéciale était requise avant la signature du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht, et que la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ne constitue pas une loi spéciale, étant donné qu'une quantification suffisante (montant précis) de l'engagement financier y fait défaut.

Les avis juridiques se prononcent par ailleurs sur les possibilités de régulariser le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht. Dans son avis juridique, Me Steichen estime qu'il n'existe aucune possibilité de régularisation. Sa conclusion n'est pas partagée par la Cellule scientifique, qui conclut que la Chambre des Députés a la possibilité d'adopter *ex post* une loi spéciale en vue de régulariser le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht.

Dans ce contexte, la Cellule scientifique attire l'attention des lecteurs de leur avis sur la loi du 25 novembre 2014 portant financement du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law, celle-ci constituant un exemple de régularisation de contrat nul par l'adoption *ex post* d'une loi spéciale. Aucune loi spéciale n'avait été votée avant la signature du contrat de coopération en vue de la création du Max Planck Institute Luxembourg en 2009, même si, selon l'analyse de la Cellule scientifique, ceci fut nécessaire pour les mêmes raisons que pour le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis datant du 10 mai 2022, le Conseil d'État n'émet aucune opposition formelle, mais formule plusieurs remarques à l'égard du projet de loi. Le Conseil d'État reconnaît que le projet de loi entend régulariser à posteriori la situation de la SuperDrecksKëscht. Concernant la problématique de la variation annuelle des montants, soulevée par les auteurs du projet de loi n°5096, la Haute Corporation estime qu'il aurait pu être envisagé d'introduire, au moment de la conclusion du contrat, une clause de réserve relative à l'allocation annuelle des crédits budgétaires.

Le Conseil d'État remarque par ailleurs que la fiche financière se limite à un calcul arithmétique qui se base sur la dépense de l'année 2018, multipliée par une durée de douze années, puis majoré de 15 pour cent. Il est d'avis que les auteurs du projet auraient dû mentionner, pour les années 2018 à 2021, les montants précis des dépenses afin de permettre au législateur d'en apprécier l'évolution.

Dernièrement, le Conseil d'État demande qu'il soit précisé à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} que la valeur de l'échelle mobile des salaires est celle au 1^{er} janvier 2017, et demande en outre que l'article 3 soit supprimé, estimant qu'il n'existe aucune raison pour 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.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (9.2.2022)

Dans leur avis commun datant du 9 février 2022, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent l'importance de l'action SuperDrecksKëscht pour la mise en œuvre du plan national de gestion des déchets et du plan national de développement durable. Elles plaident pour qu'il soit scrupuleusement veillé à ce que le bon fonctionnement de l'initiative soit garanti.

Par ailleurs, elles demandent que l'État tranche de manière définitive la question de la remédiation à la nullité absolue du contrat sur le plan juridique, tout en garantissant la sécurité juridique et le bon fonctionnement de l'opération et en limitant au maximum les éventuelles formalités éventuelles.

Les deux chambres regrettent que la majoration de 15% du montant initial du marché ne soit pas justifiée de manière exhaustive en présentant les données ayant mené à la détermination du taux.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article vise à régulariser le contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht. Ce contrat contient une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice et qui dépasse le seuil de 40 millions d'euros et nécessite par conséquent une loi spéciale de financement. Le montant retenu est le résultat du montant initial du marché majoré de 15% afin de tenir compte du développement économique et démographique et d'autres imprévus ne permettant pas la détermination exacte du volume de déchets problématiques. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à prendre en charge les frais de l'action SuperDrecksKëscht telle que visée par la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, pour un montant ne pouvant dépasser 112 000 000 euros hors TVA dans la période du 1 janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2028.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires de 794.54 points. Le montant est adapté en fonction de la variation de l'échelle précitée.

Le Conseil d'État demande de préciser à l'alinéa 1^{er} que la valeur de l'échelle mobile des salaires est celle au 1^{er} janvier 2017. En outre, il demande de viser la « loi modifiée du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht », étant donné que celle-ci a fait

l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. De plus, il y a lieu d'écrire 1^{er} janvier » en insérant les lettres « er » en exposant.

Article 2

L'article précise que les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées sur le Fonds pour la protection de l'environnement. Hormis une suggestion d'ordre légistique, il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 2. Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées sur le Fonds pour la protection de l'environnement régi par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Article 3

L'article prévoit l'entrée en vigueur de la loi au jour de sa publication et se lit comme suit :

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

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, il demande de supprimer l'article sous rubrique.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

relatif au financement de l'action SuperDrecksKëscht

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à prendre en charge les frais de l'action SuperDrecksKëscht telle que visée par la loi modifiée du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, pour un montant ne pouvant dépasser 112 000 000 euros hors TVA dans la période du 1^{er} janvier 2018 jusqu'au 31 décembre 2028.

Ce montant correspond à la valeur de l'échelle mobile des salaires au 1^{er} janvier 2017 de 794.54 points. Le montant est adapté en fonction de la variation de l'échelle précitée.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par l'exécution de l'article 1^{er} sont imputées sur le Fonds pour la protection de l'environnement régi par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Luxembourg, le 10 juin 2022

Le Président-Rapporteur,
François BENOY

