

N° 5459⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994
relative à la prévention et à la gestion des déchets**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(20.10.2005)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Environnement le 9 octobre 2003. Il a été avisé par les différentes chambres professionnelles, à savoir la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 29 avril 2005, la Chambre des Employés privés le 10 mai 2005, la Chambre de Travail le 27 mai 2005, la Chambre de Commerce le 20 juin 2005 et la Chambre des Métiers le 21 juillet 2005. Le Conseil d'Etat a émis son avis le 7 mai 2005.

Dans sa réunion du 27 septembre 2005, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur.

Lors de la même réunion, la commission a examiné le texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Elle a adopté le présent rapport au cours de la réunion du 20 octobre 2005.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi 5459 a pour objet de modifier et de compléter l'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets qui prévoit l'établissement d'un plan national et de plans sectoriels de gestion de déchets. Cette modification intervient à la suite de l'article 2 de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil qui prévoit la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et notamment ceux concernant les déchets aux termes de son annexe I.

La directive 2003/35/CE, qui modifie les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, contribue à la mise en oeuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus. La convention d'Aarhus est basée sur l'idée que la participation du public aux procédures décisionnelles en matière d'environnement contribue non seulement à mieux sensibiliser le public aux problèmes d'environnement, mais également à améliorer la qualité des décisions et, en fin de compte, le soutien du public.

La Directive 2003/35/CE ne s'applique pas aux plans et programmes figurant à l'annexe I pour lesquels une procédure de participation du public est mise en oeuvre au titre de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ou au titre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen

et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La directive 2003/35/CE instaure des procédures simples de participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes en rapport avec l'environnement dans les secteurs des déchets, de la pollution atmosphérique et de la protection de l'eau contre la pollution par les nitrates.

Elle vise essentiellement trois types de plans et programmes visés par:

- L'article 7, paragraphe 1, de la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets;
- L'article 6 de la directive 91/157/CEE du Conseil du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses;
- L'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;
- L'article 6, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux;
- L'article 14 de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballage;
- L'article 8, paragraphe 3, de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

Les plans et programmes visés par les directives 75/442/CEE, 91/157/CEE, 91/689/CEE et 94/62/CE précitées sont partie intégrante du plan national de gestion de déchets respectivement font l'objet d'un plan sectoriel. L'information et la participation du public se font selon les modalités prévues à l'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets qu'il y a lieu d'adapter en conséquence.

En ce qui concerne la directive 96/62/CE, la reprise des dispositions de la présente directive s'est faite par le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 modifiant l'article 7 du règlement grand-ducal du 17 mars 1998 portant application de ladite directive.

En ce qui concerne la directive 91/676/CEE, la participation du public à l'élaboration des programmes d'action sera mise en oeuvre dans le cadre de la transposition de la directive 2000/60/CE précitée, laquelle relève des attributions du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Le présent projet de loi complète le projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, lequel porte transposition partielle en droit national de la directive 2003/35/CE – adaptation des directives dites „évaluation des incidences sur l'environnement“ et „IPPC“.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

III.1 Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 29 avril 2005, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle que le plan national de gestion des déchets actuel date de décembre 2000. Suivant l'article 5 actuellement en vigueur, „*le plan national et les plans sectoriels font l'objet d'une révision générale tous les cinq ans et d'une révision immédiate en fonction de l'évolution technologique ou chaque fois qu'un changement exceptionnel affecte la situation en matière de gestion des déchets*“. Un plan national révisé doit donc être présenté fin 2005.

Ainsi, le début de l'article 5 nouveau tel qu'il figure au projet sous avis („*Dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi*“), repris tel quel de l'article 5 initial, est devenu superfluetatoire d'après la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics du fait que cette loi est entrée en vigueur en 1994. Maintenir cette même disposition dans le nouvel article 5 prête à confusion dans le sens qu'on pourrait admettre que le délai de trois ans recommence à courir à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose en conséquence de biffer les dispositions „*Dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi*“ et de faire commencer l'article par „*Le ministre compétent fait établir ...*“ Ainsi, dès la mise en vigueur de la loi modifiée, le nouveau projet de plan national suivrait la nouvelle procédure de consultation du public.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate en outre que, selon les auteurs du projet sous avis, les dispositions de la directive 2003/35/CE relatives aux plans et programmes visés par la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant seront transposées dans le cadre de règlements grand-ducaux afférents. A ce sujet, elle se demande si, en matière d'emballages et de déchets d'emballages, la procédure „*de droit commun*“, déterminée dans le nouvel article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994, ne sera pas suivie.

Sous réserve de ces remarques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

III.2 Avis de la Chambre des Employés privés

La Chambre des Employés privés marque son accord avec le projet de loi sous rubrique. Dans son avis du 10 mai 2005, elle fait pourtant remarquer que, selon le commentaire des articles, l'information et la consultation du public visent tant l'élaboration que la révision du plan national et des plans sectoriels. Elle estime que cette précision devrait être intégrée dans le texte de loi afin d'assurer que l'information et la consultation du public se fassent également en cas de révision des plans respectifs.

Concernant les projets de plan national ou sectoriel ainsi que les plans définitifs, la Chambre des Employés privés estime qu'il serait nécessaire de prévoir non seulement la publication sur support électronique mais aussi l'envoi gratuit des documents visés sur support papier aux intéressés, afin d'assurer que tout le monde ait l'accès à ces informations.

III.3 Avis de la Chambre de Travail

La Chambre de Travail a marqué son accord au projet de loi sous rubrique.

III.4 Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous rubrique. Elle propose d'élargir l'objet du projet de loi et d'introduire, à côté des sanctions pénales déjà existantes, des sanctions administratives pouvant être prononcées par l'Administration de l'Environnement en cas d'infraction à la loi modifiée du 17 juin 1994 respectivement de ses règlements d'exécution. Elle constate qu'un certain nombre de responsables d'emballages ne se serait pas conformé aux obligations leur incombant de par la loi, évitant par là les frais générés par le système individuel ou collectif. La Chambre de Commerce craint qu'une situation similaire pourrait se reproduire dans le cadre des déchets des équipements électriques et électroniques.

La Chambre de Commerce regrette que l'Administration de l'Environnement n'ait d'autre choix que de faire une plainte au pénal auprès du Parquet qui dispose du pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'une poursuite pour lutter contre cette forme de concurrence déloyale.

III.5 Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers n'a pas formulé d'objection majeure concernant le projet de loi sous rubrique. Elle remarque néanmoins que la directive impose aux Etats membres d'identifier le public habilité à participer à l'élaboration des plans de gestion des déchets en question. Selon la Chambre des Métiers, le projet de loi sous avis devrait, d'une part, fournir une indication par rapport aux organisations ou associations à consulter lors de l'élaboration des plans de gestion des déchets et, d'autre part, prévoir une procédure de consultation proprement dite.

D'ailleurs, la Chambre des Métiers estime que le délai minimal de consultation tel que prévu dans le projet de loi sous avis puisse s'avérer insuffisant en pratique. Dès lors, elle espère que le Ministre en charge de l'élaboration des plans de gestion des déchets adaptera la durée de la période de consultation proposée au degré de la complexité des dossiers respectifs.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 5 juillet 2005, le Conseil d'Etat estime que pour garantir une transposition complète de l'article 2 de la directive 2003/35/CE, des modifications supplémentaires de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion de déchets sont indiquées.

Il partage les remarques émises par la Chambre des fonctionnaires et employés publics en ce qui concerne le début de l'article unique sous avis qui, vu l'évolution en matière de gestion de déchets, peut prêter à confusion dans la mesure où l'on pourrait admettre que le délai de trois ans commence à courir à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de supprimer ce bout de phrase („Dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi“ et de commencer l'article comme suit: „Le ministre fait établir ...“, l'adjectif „compétent“ étant superfétatoire par référence à l'article 4 même de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que le terme „plan national“ n'est pas approprié alors que les plans sectoriels ont une dimension nationale. Aussi suggère-t-il de remplacer ledit terme par la notion de „plan général“.

De même, le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes „le cas échéant“ bien que figurant dans la loi de 1994 précitée et de lire cette phrase comme suit:

„Ce projet peut prévoir (prévoit) des projets de plans sectoriels susceptibles de porter sur les différentes catégories de déchets.“

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat estime qu'un réexamen des dispositions sous avis s'impose pour des raisons de lisibilité et de compréhension. Par référence aux dispositions y afférentes de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, il recommande le libellé suivant:

„Le projet de plan général et les projets de plan sectoriels font l'objet d'une publicité sur support électronique. Les projets du plan général et des plans sectoriels sont portés à la connaissance du public simultanément avec la publicité sur support électronique par voie de publication par extrait dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché.

A dater du jour de cette publication, le dossier complet peut être consulté pendant deux mois par tous les intéressés qui peuvent émettre leurs observations et suggestions par le biais dudit support électronique ou transmettre leurs observations écrites directement au ministre. La publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information.“

Concernant le quatrième alinéa, le Conseil d'Etat recommande de supprimer les termes „le cas échéant“ et de remplacer les termes „plan national“ par ceux de „plan général“.

Quant au cinquième alinéa, le Conseil d'Etat estime qu'il doit être complété pour souligner que la procédure d'information et de consultation du public lors de la révision est celle requise pour son élaboration. Il recommande donc de compléter cet alinéa par la phrase suivante:

„La procédure d'information et de consultation prescrite pour l'élaboration du projet de plan général et les projets de plans sectoriels est applicable aux révisions et modifications.“

Selon le Conseil d'Etat, l'avant-dernier alinéa n'est guère compréhensible en ce qui concerne le bout de phrase „... , y compris l'information relative au processus de participation de ce dernier“. S'il s'agit de préciser que le public habilité a été dûment averti et a en conséquence participé à son élaboration, voire à sa révision ou modification, le Conseil d'Etat estime que l'alinéa devrait se lire comme suit, à condition de préciser par ailleurs ce qu'il faut entendre par „dûment“:

„Le plan général et les plans sectoriels tiennent dûment compte des observations formulées par le public tout en mentionnant de façon expresse les modalités mises en oeuvre relatives à son information et à sa participation.“

Enfin, le Conseil d'Etat se demande si l'administration compétente, outre la publicité sur support électronique, ne devrait pas envisager une autre publicité du plan général et des plans sectoriels, par exemple sous forme d'une brochure.

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission de l'Environnement a examiné le projet de loi sous rubrique ainsi que l'avis du Conseil d'Etat lors de la réunion du 27 septembre 2005. Elle approuve les suggestions formulées par la Haute Corporation et décide de modifier l'article unique en conséquence, à l'exception toutefois de:

- La suggestion d'insérer une définition de ce qu'il faut entendre par „public“ et „organisations non gouvernementales“. Sur ce point, la Commission est d'avis que cette précision ne s'impose pas, compte tenu de l'emploi des expressions „public“ et „intéressés“. En effet, le terme „les intéressés“ est repris de la législation commodo/incommodo et il s'applique à tous ceux qui ont un intérêt à émettre des observations et suggestions et ceci peu importe qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales et peu importe que ces personnes oeuvrent directement en faveur de l'environnement ou se sentent tout simplement concernées par la matière. Par l'utilisation de l'expression „les intéressés“, le projet de loi va plus loin que la directive en question.
- La suggestion de prévoir une autre forme de publicité du plan général et des plans sectoriels, par exemple sous forme d'une brochure.

*

VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets est adapté sur les points suivants:

- Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de la confection respectivement d'un projet de plan général et de projets de plans sectoriels.
- Les plans sectoriels en question sont susceptibles de porter sur toutes les catégories de déchets.
- La directive laisse aux Etats membres le soin de déterminer les modalités précises de la participation du public. L'article tel qu'amendé introduit une consultation sur support électronique qui est accompagnée d'un avis publié dans la presse et qui peut être complétée par des réunions d'informations.
- Le plan général et les plans sectoriels peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie, par un règlement grand-ducal.
- Les plans finalisés sont également publiés sur support électronique.
- L'information et la consultation du public visent tant l'élaboration que la révision du plan général et des plans sectoriels.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets

Article unique.– L'article 5 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets est remplacé par le texte suivant:

„Art. 5.– Plan général et plans sectoriels de gestion des déchets

Le ministre fait établir par l'Administration de l'environnement, en collaboration avec d'autres administrations nationales et les communes, les syndicats de communes et les milieux concernés, un projet de plan général de gestion des déchets. Ce projet peut prévoir des projets de plans sectoriels susceptibles de porter sur les différentes catégories de déchets.

Le projet de plan général et les projets de plan sectoriels font l'objet d'une publicité sur support électronique. Les projets du plan général et des plans sectoriels sont portés à la connaissance du

public simultanément avec la publicité sur support électronique par voie de publication par extrait dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché. A dater du jour de cette publication, le dossier complet peut être consulté pendant deux mois par tous les intéressés qui peuvent émettre leurs observations et suggestions par le biais dudit support électronique ou transmettre leurs observations écrites directement au ministre. La publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information.

Les plans sectoriels ont notamment pour objet:

- les types, les quantités et les origines des déchets;
- les prescriptions techniques générales;
- les mouvements de déchets;
- les dispositions spéciales concernant certains types de déchets;
- les sites et installations appropriés pour le traitement, la valorisation et l'élimination;
- la désignation des personnes physiques ou morales de droit public ou privé chargées de la gestion des déchets;
- l'estimation des coûts des opérations de traitement, de valorisation et d'élimination;
- les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets;
- l'assainissement des anciens sites et les investissements financiers à assumer par la personne physique ou morale de droit public ou privé chargée des opérations d'assainissement;
- la désignation des personnes physiques ou morales de droit public ou privé tenues, après la cessation des activités, de la remise en état du site d'exploitation conformément à l'article 8 point 3, de la présente loi.

Le plan général et les plans sectoriels précisent la date à partir de laquelle les installations d'élimination des déchets par mise en décharge ne sont plus autorisées à accueillir que des déchets ultimes.

Le plan général et les plans sectoriels font l'objet d'une révision générale tous les cinq ans et d'une révision immédiate en fonction de l'évolution technologique ou chaque fois qu'un changement exceptionnel affecte la situation en matière de gestion des déchets. La procédure d'information et de consultation prescrite pour l'élaboration du projet de plan général et les projets de plans sectoriels est applicable aux révisions et modifications.

Le plan général et les plans sectoriels peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat. La réalisation des plans déclarés obligatoires est d'utilité publique.

Le plan général et les plans sectoriels tiennent dûment compte des observations formulées par le public, tout en mentionnant de façon expresse les modalités mises en œuvre relatives à son information et à sa participation.

Le plan général et les plans sectoriels font l'objet d'une publicité sur support électronique“.

Luxembourg, le 20 octobre 2005

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI

