

Objet : Projet de loi n°6288 relative à la gestion des déchets, et modifiant 1. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ; 2. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Projet de règlement grand-ducal modifiant

1. le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 portant application de la directive 94/62/CE du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;

2. le règlement grand-ducal modifié du 18 janvier 2005 relatif aux déchets des équipements électriques et électroniques ainsi qu'à la limitation d'emploi de certains de leurs composants dangereux et abrogeant

1. le règlement grand-ducal du 30 novembre 1989 relatif aux huiles usagées et

2. le règlement grand-ducal modifié du 11 décembre 1996 relatif aux déchets dangereux. (3831WMR).

*Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures
(17 mai 2011).*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal¹ sous avis ont pour objet principal de transposer en droit national la directive cadre 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, et notamment l'ancienne directive cadre 2006/12/CE relative aux déchets².

La directive cadre 2008/98/CE établit le cadre juridique applicable au traitement des déchets au sein de l'Union européenne. Elle instaure des principes de gestion des déchets, tels que celui du « pollueur-payeur », et définit une hiérarchie des déchets contraignante qui impose, en principe, aux Etats membres de procéder à une gestion des déchets suivant un ordre de priorité bien précis, à savoir, au sommet de la hiérarchie : 1) la prévention des déchets ; 2) la préparation des déchets en vue de leur réemploi ; 3) le recyclage ; 4) toute autre forme de valorisation, et notamment la valorisation énergétique, et, finalement ; 5) l'élimination des déchets.

La Chambre de Commerce partage l'appréciation du Conseil d'Etat qui estime que « *le cadre tracé par la directive, et que le projet de loi reprend, est ambitieux, fondé sur l'écologie industrielle et la prévention de la production de déchets. Son but ultime est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs liés à la production et à la gestion des déchets*³ ». La politique communautaire en matière de déchets, posée par la directive 2008/98/CE, met donc l'accent sur la prévention des déchets et la promotion du recyclage. Dans ce contexte, le projet de loi définit notamment les exigences générales en matière de prévention et de recyclage. Les producteurs et les prestataires de services doivent inclure le concept de la prévention dès le stade de la conception de leurs produits ou services.

De surcroît, « [...] *pour que les exigences générales en matière de recyclage ne restent pas lettre morte, des taux minima de recyclage à atteindre obligatoirement d'ici 2020 sont fixés pour les déchets ménagers et assimilés [d'une part] et pour les déchets de construction et de*

¹ La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler pour ce qui est du projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Partant, son avis abordera, à titre exclusif, le projet de loi sous rubrique.

² Sont également abrogées la directive 75/439/CEE relative aux huiles usagées, ainsi que la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux.

³ Avis du Conseil d'Etat du 28 juin 2011 concernant le projet de loi relative aux déchets.

démolition⁴ [d'autre part] ». Ces taux sont fixés à respectivement 50% pour les déchets ménagers - contre 42,1% à l'heure actuelle, soit un des meilleurs taux en Europe en matière de recyclage des déchets ménagers - et à 70% pour les déchets de construction et de démolition (hors terres d'excavation). A l'heure actuelle, le taux de recyclage pour ces déchets est estimé « à au moins 45% » par les auteurs du projet de loi sous rubrique.

D'autres thèmes forts du projet de loi sont brièvement résumés ci-après :

- Le projet de loi prévoit l'application des principes d'autosuffisance et de proximité en matière de gestion des déchets ménagers et de déchets inertes. Dans ce contexte, le projet de loi proscrit l'exportation de déchets vers des filières de valorisation à l'étranger lorsque la valorisation de ces déchets au Luxembourg est nécessaire pour la production d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables. « *Une libre circulation des déchets organiques en vue de leur traitement dans d'autres pays enlèverait au Luxembourg une source non négligeable de production d'énergie⁵* ».
- Le projet de loi renforce le principe du pollueur-payeur déjà d'application à l'heure actuelle. Alors que ce principe est dûment inscrit dans le cadre légal en vigueur, à savoir la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, force est de constater que seul un nombre limité de communes l'appliquent. Au niveau des déchets ménagers et assimilés, l'application de ce principe engendrerait singulièrement un échelonnement des taxes afférentes sur base des quantités de déchets réellement produites.
- Le régime de la responsabilité élargie des producteurs est introduit de façon généralisée. Ce régime s'applique déjà à l'heure actuelle aux emballages, aux véhicules hors d'usage, aux équipements électriques et électroniques, aux piles et accumulateurs. Le projet de loi crée désormais une base légale pour pouvoir l'appliquer également à d'autres fractions de déchets, et ce en habilitant le gouvernement à procéder de la sorte par voie de règlement grand-ducal.
- Le projet de loi entend également s'inscrire dans un processus de simplification administrative. La simplification administrative concerne notamment l'introduction des notions de « sous-produits » et de « fin du statut de déchets », entraînant un certain allègement des contrôles en la matière, ainsi que le regroupement des autorisations et agréments. Ainsi, un certain nombre de produits, substances ou objets peuvent soit ne plus du tout être considérés comme des déchets, soit perdre, à l'accomplissement d'une certaine étape de leur traitement, le statut de déchet et devenir à nouveau un produit. Les installations qui utilisent ces matériaux ne sont alors plus considérées comme des établissements de traitement de déchets et ne sont plus soumises aux exigences résultant de la législation en cette matière.

Dans le même contexte, le projet de loi prévoit également le regroupement de différentes procédures d'autorisation ou d'agrément. Pour un établissement qui effectue une opération de valorisation ou d'élimination et qui nécessite en même temps une autorisation en vertu de la législation en matière d'établissements classés, les deux autorisations seront combinées de façon à permettre à cet établissement d'accomplir une seule procédure d'autorisation.

⁴ Conseil de gouvernement, résumé des travaux du 22 avril 2011.

⁵ Conseil de gouvernement, résumé des travaux du 22 avril 2011.

Résumé synthétique

Le présent résumé synthétique n'abordera qu'un nombre limité de points soulevés par la Chambre de Commerce dans le cadre du présent avis.

Tout d'abord, il échet de constater que le projet de loi sous avis s'applique également aux sols *in situ*, alors que la directive 2008/98/CE les exclut explicitement de son champ d'application. Il convient donc de légiférer au plus vite dans ce dossier afin que la loi en projet puisse être amendée dans un sens visant à retirer les sols *in situ* de son champ d'application (article 1 du projet de loi).

Ensuite, conformément à la position développée *in extenso* par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, il convient d'inclure les annexes au projet de loi sous avis dans un projet de règlement grand-ducal, en lieu et place d'une inclusion dans le projet de loi.

La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une application conséquente et, si possible, fréquente des notions de « sous-produit » (article 6), d'une part, et de « fin du statut de déchet » (article 7) d'autre part, étant donné que ce concept favorise une utilisation ultérieure des objets et substances concernés et qu'elle va dans le sens de la simplification administrative, dans la mesure où la gestion d'un sous-produit ne tombe pas sous les procédures, plus lourdes et coûteuses, inhérentes à la gestion des déchets.

La hiérarchie des déchets (article 9) ne doit pas être considérée comme un carcan rigide, mais bien comme une ligne de conduite générale. Une certaine flexibilité peut s'avérer utile pour favoriser des solutions de gestion des déchets qui présentent un meilleur bilan énergétique et climatique sur l'ensemble du cycle de vie. En sus, la flexibilité est particulièrement utile pour pouvoir orienter les déchets vers des filières de traitement adaptées à la qualité des déchets.

En raison de son ambiguïté et de sa formulation vague, la Chambre de Commerce propose de supprimer l'article 11 relatif à l'information en matière de gestion des déchets, et d'inscrire un droit à l'information à l'article 40 relatif à la participation du public, et ce conformément à la position également défendue par le Conseil d'Etat dans son avis.

Le projet de loi va résolument plus loin que le texte de la directive lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les déchets subissent des opérations de valorisation (article 13). Il convient de nuancer quelque peu les dispositions du projet de loi à cet égard. En sus, selon les auteurs du projet de loi, la séparation des différentes fractions de déchets apparaît comme une condition *sine qua non* pour garantir la valorisation, alors que la directive est moins catégorique sur ce point.

La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une application moins stricte des concepts d'autosuffisance et de proximité (article 16), en favorisant notamment la coopération transfrontalière et en renonçant à l'interdiction prévue en matière d'exportation de certains déchets. L'approche retenue par les auteurs du projet de loi risque non seulement de provoquer des contre-mesures dans les pays partenaires, mais également de ralentir le déploiement d'une filière éco-technologique performante en matière de valorisation énergétique des déchets au Grand-Duché.

L'article 17 introduit deux grands principes en matière de tarification de la gestion des déchets : le principe du pollueur-payeur, d'une part, et la notion de coût réel de la gestion des déchets d'autre part. La Chambre de Commerce estime que ces principes trouvent déjà leur application concrète dans la tarification relative au traitement des déchets non-ménagers par le secteur privé. Pour ce qui est des déchets ménagers et assimilés, ce principe, même s'il semble pertinent d'un point de vue écologique, risque de rester, en partie, lettre morte suite à l'autonomie des administrations locales en matière d'impositions communales.

L'indexation automatique des salaires et traitements telle qu'elle existe au Luxembourg est en contradiction avec le principe du pollueur-payeur pour les prix des déchets facturés aux ménages, dans la mesure où leur relèvement, dû à l'application du principe en question, serait *in fine* neutralisé dans le chef de la personne qui pollue. La Chambre de Commerce demande en conséquence que le gouvernement s'engage à modifier ladite législation sur l'indexation dans le sens d'une véritable application du principe du pollueur-payeur également dans le chef des ménages. Ainsi, toute application d'un prix-vérité pour les déchets ménagers doit être nécessairement neutralisée d'un point de vue de l'échelle mobile des salaires, et ce afin de contenir l'inflation générée par les prix administrés, éviter la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises, et pour faire en sorte que l'échelonnement des taxes en fonction de la vraie production de déchets garde son caractère dissuasif.

L'article 19 du projet de loi sous avis jette les bases légales pour une introduction généralisée du concept de responsabilité élargie des producteurs, régime déjà en place notamment pour les emballages, les véhicules hors d'usage, les équipements électriques et électroniques ainsi que les piles et les accumulateurs. Chaque extension de ce principe doit faire l'objet d'un règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce salue la gestion jusqu'à présent pragmatique, directement sur le terrain, des produits tombant, à l'heure actuelle, sous ce régime et invite les autorités, au cas d'extension dudit régime à d'autres produits, à maintenir cette approche, tout en impliquant de près les milieux professionnels concernés.

Ensuite, la Chambre de Commerce rappelle que les communes (article 20) occupent *de facto* une situation monopolistique en ce qui concerne la gestion déchets ménagers et assimilés - dont les déchets d'entreprises ne produisant que des déchets assimilables à cette catégorie - sur leur territoire, et ce indépendamment de la nature, de la taille ou du volume des déchets. La Chambre de Commerce ne peut que lancer un appel aux communes de mettre en œuvre ce monopole de façon avisée, transparente et efficiente. A titre subsidiaire, elle se demande si le projet de loi ne devrait pas prévoir un seuil en dessous duquel une charge de déchets ménagers ou assimilés doit être prise en compte par les communes et un autre seuil à partir duquel les entreprises devraient avoir le libre choix de leur prestataire de services.

En matière de déchets dangereux (article 23), le projet de loi fait appel à la notion des « *meilleures techniques disponibles* ». La Chambre de Commerce ne peut approuver une quelconque applicabilité de ce concept dans le contexte d'opérations courantes, telles que dans le cadre de mélanges de déchets dangereux. En effet, ce concept ne devrait s'appliquer, à titre exclusif, que dans un contexte d'investissements nouveaux, et non pas dans le domaine d'une gestion courante d'un outil de production.

Les dispositions en matière d'autorisations (article 30), d'enregistrements (article 32), de tenue généralisée de registres (article 34), ainsi que celles relatives à la production de rapports annuels (article 35) dépassent, parfois significativement, les standards imposés en la matière par la directive 2008/98/CE. Ces éléments remettent d'ailleurs largement en question les velléités affichées, par les auteurs du projet de loi, en matière de simplification administrative. De surcroît, en cas d'application du régime restrictif des autorisations comme prévu par le projet de loi, les types d'acteurs qui sont explicitement visés par l'article 26 de la directive devraient au moins être autorisés selon le principe « silence administratif vaut autorisation ». Il y a lieu de modifier l'article 30, paragraphe 6 dans ce sens.

L'article 41 du projet de loi dispose que les plans nationaux de gestion des déchets et les programmes de prévention des déchets peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il appartiendrait au législateur de fixer des programmes, actions ou plans obligatoires et d'utilité publique.

Les articles relatifs, respectivement, aux sanctions pénales (article 47), aux avertissements taxés (article 48) et aux mesures administratives (article 49) ont été largement critiqués, voire

remis en question (article 48), par le Conseil d'Etat. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces remarques du Conseil d'Etat sont particulièrement pertinentes, et, partant, elle est en mesure de les approuver dans leur intégralité.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

Appréciation générale du projet de loi

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet loi sous avis. Bien que les velléités affichées par le projet de loi soient louables, et notamment sa contribution à l'atteinte des objectifs en matière de développement durable à travers l'utilisation efficiente des ressources, il résulterait notamment de l'application du projet de loi un alourdissement certain et disproportionné des contraintes administratives des entreprises. De surcroît, certaines dispositions du projet de loi dépassent, parfois significativement, les exigences de la directive 2008/98/CE. Ainsi, il ne s'agit guère, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'une transposition fidèle de l'encadrement communautaire.

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	- ⁶
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Appréciations : ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
- - : très défavorable
n.a. : non applicable

Considérations générales

Concernant le rôle de la Chambre de Commerce dans le domaine de la gestion écologique des déchets

La Chambre de Commerce est un acteur engagé et proactif en matière de promotion de la gestion écologique des déchets auprès de ses ressortissants. Son engagement dans le cadre de l'action « SuperDrecksKëscht fir Betriber⁷ », ainsi que dans des initiatives telles que Ecotrel, dans le domaine de la collecte et le recyclage de ces appareils, et Valorlux, dans le contexte de la gestion des emballages, en témoignent. Partant, elle partage l'avis des auteurs du projet de loi, qui considèrent dans l'exposé des motifs, que « *la gestion des déchets au Luxembourg peut être considérée aujourd'hui comme étant une des plus performantes en Europe [...]* », tout comme elle se félicite de l'engagement de ses ressortissants en la matière.

⁶ Au cas où notamment l'application du principe du pollueur-payeur dans le chef des ménages n'était pas neutralisée du point de vue de l'échelle mobile des salaires et traitements.

⁷ Voir également le point concernant les spécificités relatives à la gestion des déchets des entreprises plus loin dans les présentes considérations générales.

Créée en octobre 1995, l'association sans but lucratif Valorlux, a élaboré un concept de commercialisation centralisée des emballages ménagers collectés dans les parcs de recyclage gérés par les communes et les organisations intercommunales. Le secteur privé (producteurs, importateurs, commerçants) était à l'origine de la création de Valorlux, et ce dans le but de mettre en place un système global de recyclage des déchets d'emballage ménager au niveau national et pour répondre aux obligations imposées aux responsables d'emballages par le règlement grand-ducal du 31 octobre 1998 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, pris en transposition de la directive 94/62/CE dite « emballages et déchets d'emballage ». L'objectif recherché par Valorlux est de regrouper ces emballages pour la vente afin de maximiser les revenus. Sa mission essentielle est donc de promouvoir, coordonner et soutenir financièrement la collecte sélective, le tri et le recyclage des déchets d'emballages ménagers et assimilés au Grand-Duché de Luxembourg. Depuis sa création il y a plus de quinze ans, Valorlux a plus que doublé le taux de recyclage des emballages ménagers, en le portant de 33% en 1996 à 72% en 2010. Outre son engagement dans le domaine des déchets d'emballages des particuliers (notamment à travers la collecte en porte-à-porte des PMC), depuis 2002, Valorlux prend également en charge les emballages commerciaux. Dans ce cadre, Valorlux entend récompenser, moyennant une rétribution, les distributeurs luxembourgeois pour leurs efforts consentis dans les domaines du tri et du recyclage des déchets d'emballages commerciaux. En 2010, Valorlux a soutenu financièrement le recyclage de 8.393 tonnes d'emballages commerciaux. Fin 2010, la société Valorlux compte non moins de 1.092 adhérents. La Chambre de Commerce a soutenu la société Valorlux dès sa genèse et représente actuellement les chambres professionnelles au sein de son conseil d'administration. La Chambre de Commerce ne peut que saluer et soutenir la prise en charge efficace et économiquement efficiente, à l'initiative du secteur privé, les obligations découlant de l'encadrement communautaire relatif aux emballages et aux déchets d'emballage.

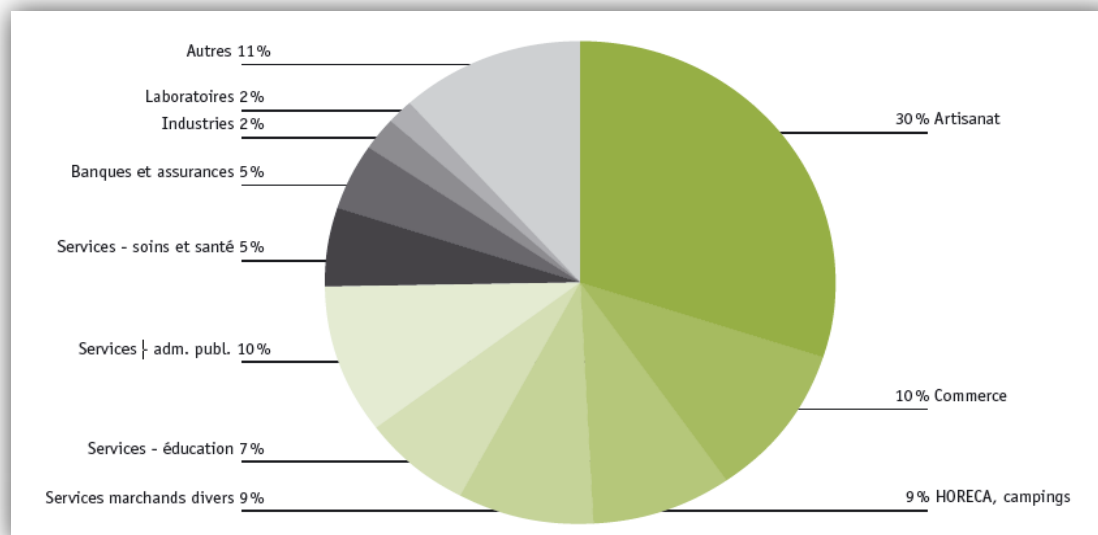
Le même engagement du secteur privé était à l'œuvre dans la création, en 2004, de l'asbl Ecotrel. En effet, depuis 2005, des règlements grand-ducaux ont rendu obligatoire la collecte et le recyclage des appareils électriques et électroniques. Ces règlements grand-ducaux ont été pris suite à la publication, en 2003, de la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques et de la directive 2002/95/CE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques.

Avant même la transposition des directives afférentes, 43 sociétés luxembourgeoises, important ces appareils au Luxembourg, ont pris l'initiative de fonder Ecotrel, qui prend en charge la collecte et le recyclage de ces appareils sur tout le territoire luxembourgeois. Ecotrel s'acquitte de sa mission en gérant et finançant le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques qui aboutissent dans les structures de collecte mises en place par les communes et l'Etat. De plus, Ecotrel garantit pour le compte de ses membres le recyclage futur des équipements électriques et électroniques qu'ils mettent sur le marché aujourd'hui. A l'heure actuelle, plus de 470 sociétés de différentes tailles et représentant différents secteurs d'activités sont affiliées à Ecotrel. Rappelons qu'Ecotrel est une initiative privée émanant du Groupement des grossistes en matériel électrique (GME) et de la Confédération luxembourgeoise du Commerce, en étroite collaboration avec la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans.

Dans le domaine de la gestion écologique des déchets des entreprises, depuis 1992, année de création de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber », bon nombre d'entreprises ont adhéré à cette action, passant de 8 à 3.406 établissements à la fin de l'année 2010. Entre 2008 et 2010, et donc en pleine crise économique, le taux d'affiliation a progressé de 21%. La graphique ci-après donne une vision claire de la répartition des affiliés par secteur d'activités au 1^e janvier 2011. Il permet de constater que de nombreux ressortissants de la Chambre de Commerce participent, aujourd'hui, à cette action, dont l'adhésion reste facultative.

La gestion écologique des déchets selon la méthode de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber », dont la Chambre de Commerce est en charge de la promotion auprès de ses ressortissants, a d'ailleurs récemment été reconnue comme « meilleure pratique » par la Commission européenne.

Parmi les pays qui se sont inspirés des méthodes performantes, et reconnues à l'échelle internationale, de la « SuperDrecksKëscht », relevons singulièrement la Suisse, Chypre, la Hongrie et la Suède. La philosophie, la méthode de travail et le savoir-faire de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber » est largement en phase avec les grands principes promus par la directive 2008/98/CE, et permet même de dépasser les exigences fixées par cette dernière.



Source :

SuperDrecksKëscht, calculs de la Chambre de Commerce.

Concernant le contexte général et la structure du projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce n'entend pas exposer, dans le cadre du présent avis, l'évolution historique de la politique communautaire en matière de gestion des déchets, ni les développements afférents au Grand-Duché du Luxembourg. Elle renvoie à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis pour un aperçu détaillé en la matière.

Relevons néanmoins que l'objectif du nouvel encadrement communautaire relatif aux déchets, posé par la directive 2008/98/CE, est de « *contribuer à la réduction de l'impact négatif global de l'utilisation des ressources sur l'environnement par la limitation des déchets, dont notamment la prévention ainsi que la promotion du recyclage et de la valorisation pour augmenter ainsi l'efficacité des ressources naturelles utilisées en Europe*⁸ ». Dans ce contexte, la directive fait référence à l'objectif de l'UE de devenir une « société du recyclage », et d'atteindre un véritable changement de paradigme. En effet, au lieu de considérer les déchets comme des substances dont il convient « de se débarrasser au plus vite », ces derniers sont à considérer comme des ressources⁹. Au Luxembourg, et vu le rôle pionnier que le Grand-Duché occupe en Europe en matière de gestion écologique des déchets, ce changement de paradigme semble déjà largement accepté par les citoyens et les entreprises.

La Chambre de Commerce souscrit à cette nouvelle philosophie et, grâce notamment à sa participation dans le cadre de la gestion stratégique de la « SuperDrecksKëscht », elle sensibilise et informe en permanence ses ressortissants sur les avantages qu'une gestion avisée et écologique des déchets comporte. L'efficacité dans l'utilisation des ressources apparaît, aux yeux de la Chambre de Commerce, comme une piste essentielle pour atteindre un développement

⁸ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

⁹ « Avec le temps, les déchets sont devenus une ressource précieuse pour l'industrie. Les approches telles que la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique commencent à être appliquées aux déchets réglementés : déchets d'emballage, véhicules en fin de vie, déchets d'équipements électriques et électroniques, déchets biodégradables et pneus. Le détournement des déchets biodégradables de la mise en décharge, doublée d'un recyclage et d'une valorisation croissants contribue à la diminution des gaz à effets de serre » (Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis).

socio-économique durable. En effet, « *[les] tendances de nature non durable dans la production des déchets ainsi que les questions politiques y afférentes révèlent des problèmes car la production de déchets peut être symptomatique d'une utilisation non efficace des ressources. De plus, le traitement des déchets entraîne des émissions dans l'air, l'eau et le sol ainsi que du bruit et d'autres nuisances qui contribuent aux problèmes environnementaux et engendrent des coûts économiques¹⁰ ».*

La raréfaction des matières premières et le renchérissement des ressources énergétiques, notamment, tendent à renforcer davantage l'importance d'une gestion saine des ressources, et, partant, des déchets. Si la production de déchets ne pourra être évitée complètement, il y a lieu de faire en sorte que ces derniers puissent être réemployés, recyclés ou valorisés ; avec la valorisation énergétique revêtant un rôle particulier puisqu'elle peut contribuer à l'atteinte des objectifs communautaires et nationaux en matière d'énergies renouvelables et à réduire la dépendance à l'égard des énergies fossiles, dont le Luxembourg est un grand importateur. Dans sa partie introductive, la directive à transposer précise les définitions des notions de base telles que celles de déchets, de valorisation et d'élimination, pour renforcer les mesures à prendre en matière de prévention des déchets, pour introduire une approche qui tienne compte de tout le cycle de vie des produits et des matières, et pas seulement de la phase où ils sont à l'état de déchet, et pour mettre l'accent sur la réduction des incidences de la production et de la gestion des déchets sur l'environnement. Ceci devrait permettre de renforcer la valeur économique des déchets.

D'une façon pratique, les dispositions du projet de loi sont regroupées en 9 chapitres différents, comme il apparaît au niveau de l'encadré reproduit ci-après pour des raisons ayant trait à la simplicité de la lecture du présent avis.

¹⁰ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Encadré : Organisation du projet de loi sous rubrique

- Chapitre I : Objet, champ d'application, compétences et définitions (articles 1 à 8) :

Thèmes forts et mots-clés : objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine ; utilisation rationnelle des ressources ; notions de « sous-produit » et de « fin du statut des déchets » ;

- Chapitre II : Principes et objectifs généraux de la gestion des déchets (articles 9 à 17) :

Thèmes forts et mots-clés : hiérarchie des déchets ; taux minima de recyclage à atteindre à l'horizon 2020 ; principes de proximité et d'autosuffisance ; non-exportation de déchets vers des filières de valorisation à l'étranger ; principe du pollueur-payeur ; coût réel de la gestion des déchets ;

- Chapitre III : Responsabilités (articles 18 à 22) :

Thèmes forts et mots-clés : responsabilité du producteur et du détenteur de déchets ; responsabilité élargie des producteurs ; responsabilités de l'Etat et des communes ;

- Chapitre IV : Dispositions relatives à certains flux de déchets (articles 23 à 29) :

Thèmes forts et mots-clés : déchets dangereux ; huiles usagées ; biodéchets ; déchets inertes et de construction ; déchets hospitaliers ; etc. ;

- Chapitre V : Autorisations et enregistrements (articles 30 à 33) :

Thèmes forts et mots-clés : délivrance des autorisations ; refus et retraits d'autorisations ; enregistrements ;

- Chapitre VI : Registres et rapports (articles 34 à 35) :

Thèmes forts et mots-clés : tenue des registres ; rapports annuels ;

- Chapitre VII : Plans et programmes (articles 36 à 41) :

Thèmes forts et mots-clés : plan national de gestion des déchets ; programmes de prévention des déchets ; participation du public ;

- Chapitre VIII : Interdictions, contrôles et sanctions (articles 42 à 50) :

Thèmes forts et mots-clés : inspections ; recherche et constatation des infractions ; sanctions pénales ; avertissements taxés, etc.

- Chapitre IX: Dispositions finales

La Chambre de Commerce n'entend pas revenir, par la suite, de façon exhaustive sur l'ensemble des dispositions de ce volumineux projet de loi. Ainsi, elle se limitera à analyser et à commenter les dispositions qu'elle juge particulièrement importantes pour ses ressortissants. Par ce choix, elle n'entend pas remettre en question la pertinence des dispositions qu'elle ne commentera pas en détail, et notamment en ce qui concerne la gestion des déchets domestiques ou encore, dans une large mesure, la responsabilité des communes.

Concernant les spécificités relatives à la gestion des déchets des entreprises

Alors que pour les déchets ménagers, les communes et syndicats de communes jouent un rôle fondamental et coordonnent les efforts en la matière, pour les déchets originaires des entreprises, la situation se présente différemment dans la mesure où ces déchets ne tombent pas sous la responsabilité des communes.

Dans le contexte d'une conscience environnementale accrue au cours des trois dernières décennies notamment, d'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous objet, *« la situation sur le marché privé de l'évacuation des déchets devenait de plus en plus insatisfaisante pour les entreprises productrices de déchets »*. L'exposé des motifs estime en outre, qu'alors que *« de nombreux établissements voulaient s'orienter vers une gestion plus écologique de leurs déchets »*, *« les offres sur le marché étaient insuffisantes »*. *« La conséquence en était que soit les détenteurs des déchets ne pouvaient pas assumer leur obligation d'élimination appropriée nouvellement introduite par la loi [...] soit les coûts de l'évacuation étaient disproportionnés »*. La Chambre de Commerce n'entend pas commenter, voire critiquer, ici, l'analyse résolument négative des auteurs du projet de loi en ce qui concerne une possible défaillance du marché en matière de traitement des déchets dans les années 1980 et 1990 et l'intervention subséquente des pouvoirs publics afin de la corriger.

Les chambres professionnelles se sont rapidement associées aux pouvoirs publics afin de trouver des solutions face à cette situation insatisfaisante. Ainsi est née la *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »*, dont le projet pilote fut lancé en 1992. La Chambre des Métiers était formellement associée dès la genèse de l'action *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »*, la Chambre de Commerce la suivant de près au fil des années, notamment en la promouvant vis-à-vis de ses ressortissants. En 2010, la Chambre de Commerce a officiellement signé une convention avec la Chambre des Métiers et l'Administration de l'environnement et a ainsi parachevé son soutien des actions de la *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »* dans le domaine de la gestion écologique des déchets.

Il s'est vite avéré que l'objectif principal de l'action en question ne devrait pas être la collecte des déchets à proprement parler, mais que la *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »* devrait, dans une approche volontaire et partenariale, *« constituer une instance d'aide et d'assistance aux entreprises pour la mise en place d'une gestion écologique des déchets. Les entreprises devaient ainsi trouver un partenaire qui les guide dans la mise en œuvre de mesures destinées à atteindre la conformité avec les exigences légales et réglementaires en matière de déchets¹¹ »*, voire à les dépasser.

Ainsi était née l'idée de certifier les entreprises qui appliquent le concept de la *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »* avec un label de qualité et de promouvoir ces entreprises moyennant des actions publicitaires spécifiques en relation avec la SuperDrecksKëscht. Aujourd'hui, le label de la *« SuperDrecksKëscht fir Betriber »* est certifié selon la norme internationale ISO 14024 et répond donc à des standards internationalement élevés et reconnus.

¹¹ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit d'une excellente illustration du concept de « responsabilité sociale des entreprises ». Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, le franc succès de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber » s'explique également par les retombées économiques que peuvent retirer les entreprises d'une gestion écologique des déchets. Citons à cet égard un passage pertinent de l'exposé des motifs, auquel la Chambre de Commerce souscrit entièrement :

- *« Une gestion propre des déchets réduit le risque d'accidents et diminue de façon considérable des risques de pollution du sol. Des frais d'assainissement ultérieurs peuvent ainsi être évités.*
- *Le fait que les flux des différents déchets d'une entreprise sont devenus transparents, notamment par la tenue d'un registre des déchets, a permis aux établissements d'avoir une vue [...] complète sur les déchets qu'ils produisent. [Elles] peuvent désormais en déduire les potentiels de prévention et limiter ainsi les frais d'acquisition de certains matériaux ou produits.*
- *[Par le] passé, des coûts importants ont été encourus par les entreprises pour assurer l'élimination en mélange de leurs déchets. Par les mesures de prévention et de collecte séparée des fractions valorisables de déchets, les établissements ont pu réduire les frais d'évacuation de leurs déchets, voire même réaliser des recettes par la vente de matières premières secondaires ».*

Grâce au soutien de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber », est offerte aux entreprises luxembourgeoises une des gestions des déchets les plus performantes en Europe, et ce à titre gratuit. Au vu de l'évolution des statistiques d'adhésion à l'action, la Chambre de Commerce relève qu'il s'agit là d'une parfaite illustration de l'engagement des entreprises luxembourgeoises qui, en adhérant volontairement à la démarche, peuvent en retirer des gains écologiques et économiques considérables. A côté des intérêts liés à une augmentation d'image de marque, d'une plus grande sécurité lors du travail, d'une plus grande propreté de l'établissement et de ses alentours, une collecte séparée des déchets permet aux entreprises de réduire parfois substantiellement leurs coûts de gestion des déchets.

Une autre caractéristique fondamentale dans le cadre de l'élimination des déchets non-ménagers, est l'insuffisance manifeste d'installations de traitement idoines, entraînant une exportation de la « quasi-totalité¹² » de ces déchets. D'après les éléments quantitatifs cités par les auteurs du projet de loi, plus de 500.000 tonnes de déchets non-ménagers ont ainsi été exportés en 2009, dont presque 90% vers l'Allemagne. De l'ensemble des déchets exportés, 58% ont été soumis à une opération d'élimination, les autres ayant été valorisés. D'un autre côté, le Luxembourg a importé une quantité très faible, sinon négligeable, de déchets, à savoir 15.600 tonnes, destinés à l'élimination dans la seule installation de traitement physico-chimique dont dispose le Luxembourg, respectivement utilisés dans la production du clinker.

En dernier lieu, et en lien direct avec les déchets non-ménagers, une importance particulière revient en outre aux déchets inertes, en général, et aux terres d'excavation, en particulier. Face aux difficultés de gestion et de contrôle d'un grand nombre de dépôts et de petits dépotoirs locaux, les autorités optèrent pour des décharges régionales dotées d'une exploitation professionnelle dès les années 1990. En effet, précédemment, « les dépôts consistaient souvent dans le remblayage de vallons, de zones humides, de dépressions ou même encore dans le surhaussement de quelques centimètres de terrains y inclus de champs ».

¹² Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Afin de contrecarrer la problématique relative à la mise en décharge des déchets inertes, le gouvernement avait également décidé, en 2002, l'élaboration d'un plan directeur sectoriel « *Décharges pour déchets inertes* ». Ce plan, qui fut déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006, prévoit une répartition régionale des décharges pour déchets inertes avec l'obligation d'assurer à tout moment au moins une telle décharge par région. Or, entretemps et malgré des efforts entrepris par les autorités compétentes, les quantités de déchets inertes mises en décharge ont poursuivi un mouvement significatif à la hausse. En 2009, quelque 6,7 millions de tonnes de déchets inertes ont ainsi été mis en décharge. La double croissance, économique et démographique, constitue probablement la première raison quant à l'évolution fulgurante des quantités de déchets inertes mis en décharge. A titre d'exemple, en 10 ans, en l'occurrence entre 1999 et 2009, ces quantités ont plus que doublé. Les auteurs du projet de loi sous avis ne cachent guère leur préoccupation face à cette évolution : « *les déchets inertes de par leur nature ne constituent pas un problème environnemental. C'est à cause des quantités importantes qu'ils sont devenus une préoccupation majeure de la gestion des déchets au Luxembourg* ».

Les points introduits ci-avant, qui caractérisent spécifiquement la gestion des déchets non-ménagers émanant des entreprises, seront mis en lumière et commentés au fur et à mesure du présent avis de la Chambre de Commerce.

Commentaire des articles

Chapitre I : Objet, champ d'application, compétences et définitions (articles 1 à 8)

Concernant l'article 1^{er} : Objet et champ d'application

La Chambre de Commerce partage l'avis du Conseil d'Etat qui estime que le membre de phrase « des incidences globales » est difficilement interprétable dans : « *La présente loi a comme objet l'établissement de mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets. Elle vise également la réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation* ».

Ainsi, elle recommande aux auteurs du projet de loi de reformuler l'article en question suivant le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis.

Concernant l'article 2 : Exclusions du champ d'application

En premier lieu, la lettre a) du 1^{er} paragraphe renvoie à la « législation relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ». Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'un projet de loi est précisément en cours de discussion. Pour plus de lisibilité, il incomberait aux auteurs du projet de loi de faire spécifiquement référence, si possible, dans le projet de loi sous avis, à la loi du JJ/MM/AAAA a) relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ; b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et la gestion des déchets ; c) modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; d) modifiant la loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale.

Ensuite, la Chambre de Commerce rappelle que la directive 2008/98/CE relative aux déchets, à l'article 2, point b), exclut explicitement de son champ d'application les sols (*in situ*), y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente. Le projet de loi sous avis, quant à lui, les inclut explicitement. La raison en est que, « *comme ces derniers ont jusqu'à présent été réglementés au Luxembourg par la*

législation en matière de déchets, une transposition exacte de la directive en ce point aurait comme conséquence que la gestion de ces matériaux tomberait dans un vide juridique¹³ ».

La Chambre de Commerce ne critique pas, *per se*, que les sols *in situ*, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente, soient réglementés d'une manière ou d'une autre. Or, à l'instar de la critique formulée par le Conseil d'Etat, elle se heurte quelque peu à la formulation du paragraphe 2 de l'article 2 du projet de loi qui dispose que, « sont exclus du champ d'application de la présente loi » : « [...] *les sols in situ, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente sont exclus du champ d'application de la présente loi à partir du moment où ils sont couverts par d'autres dispositions légales ou réglementaires* ».

Ainsi, si la volonté des auteurs du projet de loi était d'inclure les sols *in situ* dans le champ d'application, il conviendrait de les inclure spécifiquement dans le champ d'application, au lieu de les exclure par principe et les ré-incluant par la suite sous prétexte qu'ils ne soient pas couverts par d'autres dispositions légales et réglementaires. La Chambre de Commerce invite de surcroît les autorités à se prononcer dans les meilleurs délais quant à leur volonté, ou non, de légiférer dans le domaine des sols *in situ* et, subséquemment, de modifier la loi en projet sur ce point.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de ne pas faire appel, au paragraphe 3, au concept général de « *réglementation européenne* (UE) », mais bien de spécifier la réglementation en question, à savoir le règlement (CE) n°1774/2002.

Concernant l'article 5 : Annexes

Dans son avis concernant le projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat questionne « *l'opportunité de transposer la directive intégralement par la loi en projet, même si sur le plan juridique formel rien ne s'y oppose. En effet, l'approche retenue qui consiste à reprendre dans la loi non seulement les dispositions destinées à transposer la directive proprement dite, mais d'y intégrer aussi les annexes jointes à la directive sous forme d'une copie quasiment conforme, confère au projet de loi sous examen une lourdeur inutile. Les auteurs en semblent d'ailleurs eux-mêmes conscients, car ils proposent que celles-ci puissent être modifiées par voie de règlement grand-ducal. En outre, tant des raisons tenant à la technique légistique qu'une non-conformité constitutionnelle s'opposent à l'approche qu'ils ont retenue* ».

Le Conseil d'Etat poursuit qu'il « [...] *a déjà itérativement eu l'occasion de critiquer cette façon de mettre à jour des parties d'une loi [...], eussent-elles une connotation purement technique, alors que, dans l'intérêt d'une conception bien structurée d'un droit positif cohérent, clair et transparent, le respect du parallélisme des formes commande que les modifications des normes juridiques interviennent par des actes de même valeur dans la hiérarchie des normes* ».

La Chambre de Commerce partage l'avis du Conseil d'Etat, notamment dans la mesure où des dispositions faisant partie d'un projet de loi feraient ultérieurement l'objet de modifications par voie réglementaire. Etant donné que, hormis l'annexe IV, ces annexes sont soit de nature technique, soit exemplatives, elles auraient pu, ou dû, faire l'objet d'une transposition par voie de règlement grand-ducal.

¹³ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

Concernant l'article 6 : Sous-produits

Une substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien peut être considéré comme un sous-produit et non comme un déchet. La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une application conséquente et, si possible, fréquente de la notion de « sous-produit », étant donné que ce concept favorise une utilisation ultérieure des objets et substances concernés et qu'elle va dans le sens de la simplification administrative, dans la mesure où la gestion d'un sous-produit ne tombe pas sous les procédures, plus lourdes et coûteuses, inhérentes à la gestion des déchets.

Alors que les auteurs du projet de loi sous avis proposent de transposer fidèlement la définition de la notion de « sous-produit » au 1^{er} paragraphe de l'article 6, la Chambre de Commerce estime que la formulation reprise au 2^e paragraphe du même article revêt une certaine ambiguïté : « *A défaut de règles communautaires, des règlements grand-ducaux peuvent préciser les critères à respecter pour que des substances ou objets spécifiques puissent être considérés comme sous-produits* ».

En effet, comme le résume bien le Conseil d'Etat dans son avis, « *il convient [...] d'omettre la référence à l'absence de règles communautaires, étant donné qu'elles sont d'application directe au cas où elles devraient exister* ». La directive à transposer dispose en effet clairement que « *des mesures peuvent être adoptées en vue de déterminer les critères à respecter pour que des substances ou objets spécifiques soient considérés comme des sous-produits et non comme des déchets [...]* » selon la procédure de la comitologie. Ainsi, la directive ne donne nullement la prérogative aux Etats membres de se substituer unilatéralement aux instances communautaires afin de déterminer les critères pour que des matières soient considérées comme des sous-produits et non comme des déchets.

La disposition reprise au 2^e paragraphe de l'article 7 ne devrait pas non plus signifier que l'élaboration des règlements en question soit une condition préalable au classement d'un objet ou d'une substance dans la catégorie des sous-produits. Au contraire, en l'absence de règles communautaires, l'administration de l'environnement devrait promouvoir, dans la mesure du possible, le classement d'objets ou de substances dans la catégorie des sous-produits, et ce dans le but d'une gestion économiquement et écologiquement efficiente des objets et substances concernés, ainsi que dans l'objectif d'une réduction de la charge administrative.

De manière générale, si des règles communautaires sont mises au point dans ce contexte, elles devraient s'appliquer à la lettre dans le contexte luxembourgeois ; quitte à les transposer par règlement grand-ducal si les autorités jugent nécessaires une telle « transposition ».

Concernant l'article 7 : Fin du statut de déchet

Certains déchets cessent d'être des déchets au sens de la directive lorsqu'ils ont subi une opération de valorisation ou de recyclage et répondent à des critères spécifiques. L'ensemble des remarques formulées *supra*, concernant le commentaire de l'article 6 du projet de loi sous objet, sont entièrement valables pour ce qui concerne l'article 7 du projet de loi sous objet (application fréquente et conséquente du principe ; suppression du paragraphe 2 de la disposition en question).

Par opposition au concept de « sous-produit », la directive 2008/98/CE prévoit, à l'article 6, paragraphe 4, pour le concept de « fin de statut de déchet », la possibilité que les Etats membres définissent unilatéralement, par une décision au cas par cas, si certains déchets cessent d'être des déchets ; pour autant qu'aucun critère n'ait été défini au niveau communautaire.

A cet égard, le projet de loi énonce, au paragraphe 4 de l'article 7, qu' : « à moins qu'il n'existe pour des substances ou des objets des critères établis conformément au paragraphe 2 du présent article, des décisions si certains déchets ont cessé d'être des déchets peuvent être prises au cas par cas en tenant compte de la jurisprudence applicable par l'administration compétente sur base d'un dossier détaillé adressé à cette dernière et reprenant les informations relatives aux conditions requises conformément au paragraphe 1 et, le cas échéant au paragraphe 2 ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de loi sous avis devrait prévoir une possibilité de recours contre les décisions de l'administration sur la fin du statut de déchet prises au cas par cas, conformément aux dispositions du paragraphe 4 en question.

Concernant l'article 8 : Liste de déchets

En premier lieu et de manière générale, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg devrait profiter de la révision du plan national de gestion des déchets, en général, et de la transposition de la directive 2008/98/CE, en particulier, pour aligner systématiquement sa définition des déchets, dans la mesure du possible, à celle pratiquée dans d'autres Etats européens et, notamment, dans les pays limitrophes. Des interprétations divergentes de la définition des déchets ou des classifications différentes peuvent causer des problèmes dans le cadre des procédures liées au transfert et à la réception de déchets, ou encore dans le cadre des procédures d'autorisation. Une définition et une interprétation harmonisées contribueraient également à la réalisation de l'objectif d'une simplification administrative.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de reformuler l'article en question conformément à la proposition afférente du Conseil d'Etat.

Ensuite, au paragraphe 5, il conviendrait de biffer le mot « d'office » : « *si l'administration compétente estime qu'un code utilisé¹⁴ n'est pas approprié, elle peut d'office requalifier le déchet en lui attribuant le code approprié. Les personnes concernées par cette décision en sont immédiatement informées par l'administration compétente* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'emploi du terme « d'office » attribue un caractère « arbitraire » à la décision en question.

Dans le même souci d'éviter des décisions arbitraires ou des erreurs, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs de reformuler la dernière phrase¹⁵ du passage ci-avant pour prendre la teneur suivante : « *Avant de requalifier un déchet, l'administration compétente informe les personnes concernées par cette décision de son intention. A défaut de justifications suffisantes fournies par les personnes concernées endéans un délai raisonnable, l'administration compétente confirme sa décision et en informe les personnes concernées* ».

¹⁴ Pour garantir une compréhension et une communication cohérentes entre les différents acteurs nationaux, communautaires et internationaux en matière de déchets dans le cadre des différentes procédures administratives, une liste communautaire a été établie par le biais de la décision 2000/532/CE. Cette liste reprend pour chaque catégorie de déchets un code et un libellé spécifiques.

¹⁵ « *Les personnes concernées par cette décision en sont immédiatement informées par l'administration compétente* ».

Chapitre II : Principes et objectifs généraux de la gestion des déchets (articles 9 à 17)

Concernant l'article 9 : Hiérarchie des déchets

D'une manière générale, la Chambre de Commerce partage la philosophie de, et l'ordre repris à, la hiérarchie telle que retenue dans la directive 2008/98/CE, qui est brièvement rappelée grâce au diagramme ci-après :



Source : SuperDrecksKëscht

La hiérarchie des déchets s'applique, en principe, par ordre de priorité (d'abord la prévention, ensuite la préparation en vue du réemploi, et ainsi de suite) dans la législation et la politique en matière de prévention et de gestion des déchets.

La Chambre de Commerce tient néanmoins à souligner que cette hiérarchie est complétée par une disposition communautaire qui permet aux Etats membres d'y déroger lorsqu'il ressort d'une analyse du cycle de vie qu'une telle dérogation conduit à des performances environnementales globalement plus avantageuses : « *lorsqu'ils appliquent la hiérarchie des déchets [...] les Etats membres prennent des mesures pour encourager les solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement. Cela peut exiger que certains flux de déchets spécifiques s'écartent de la hiérarchie, lorsque cela se justifie par une réflexion fondée sur l'approche de cycle de vie concernant les effets globaux de la production et de la gestion de ces déchets* ».

La hiérarchie ne doit donc pas être considérée comme un carcan rigide, mais bien comme une ligne de conduite générale. Une certaine flexibilité peut s'avérer utile pour favoriser des solutions de gestion des déchets qui présentent un meilleur bilan énergétique et climatique sur l'ensemble du cycle de vie. En sus, la flexibilité est particulièrement utile pour pouvoir orienter les déchets vers des filières de traitement adaptées à la qualité des déchets. Le projet de loi prévoit certes des cas de figure rendant possible un écartement vis-à-vis de la hiérarchie des déchets. Or, tout écartement nécessitant l'approbation de l'administration de l'environnement, il est un fait, qu'en fonction de l'approche retenue par l'administration – flexible ou, au contraire, récalcitrante -, l'occurrence ou la fréquence des cas d'application concrète de l'écartement ne peut pas être déterminée ou estimée *a priori*.

Une approche très restrictive de l'administration de l'environnement anéantirait, dans le cas extrême, toute possibilité d'écartement, alors qu'une approche trop laxiste en la matière remettrait en question la pertinence même de la hiérarchie des déchets et pourrait constituer, au cas extrême toujours, une transposition infidèle de la directive 2008/98/CE. Ainsi, l'administration de l'environnement devra faire preuve de doigté et de transparence lors de l'appréciation des demandes d'écartement de la hiérarchie des déchets.

En matière d'écartement par rapport à la hiérarchie des déchets, le projet de loi sous rubrique énonce en effet que : « *lors de l'application de la hiérarchie des déchets [...] les solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement sont encouragées. A cet effet, certains flux de déchets spécifiques peuvent s'écarter de la hiérarchie. Cet écartement doit être approuvé par l'administration compétente sur base d'une justification reposant sur une réflexion fondée sur l'approche de cycle de vie concernant les effets globaux de la production et de la gestion de ces déchets* ».

A cet égard, la Chambre de Commerce estime également que, lorsque les analyses de cycle de vie affichent des effets écologiques plus ou moins équivalents, l'administration devrait également prendre en compte des considérations économiques avant de statuer sur la question de l'écartement. Une telle possibilité de prise en compte de critères économiques est d'ailleurs prévue, de manière générale, au paragraphe 3 de l'article 9. Conformément à l'esprit de la directive 2008/98/CE, cette approche doit être spécifiquement de mise dans le contexte de l'application de la hiérarchie des déchets.

Concernant l'article 11 : Information en matière de gestion des déchets

L'article en question dispose qu'« *une information appropriée doit être assurée à tous les niveaux afin de permettre une gestion des déchets selon les dispositions de la présente loi. L'information doit également assurer la transparence des différents circuits de valorisation ou d'élimination des déchets aux différents stades correspondant à toutes ces opérations, y compris celui de la production des déchets concernés* ».

La Chambre de Commerce relève le caractère très vague de ces dispositions. Il importe en outre de relever, à ce niveau, que les dispositions en question ne sont pas issues de la directive 2008/98/CE. De surcroît, la Chambre de Commerce ignore à qui, concrètement, s'adresse l'article en question. S'agit-il d'informer et de sensibiliser le grand public à participer aux objectifs d'évitement de déchets et de recyclage et / ou s'agirait-il d'informations d'une certaine sensibilité commerciale ou industrielle à fournir à l'administration de l'environnement, voire au public, par les producteurs et les détenteurs de déchets ? Si l'article 11 paraît vague dans son intégralité, il en est principalement ainsi en raison du membre de phrase « *une information appropriée doit être assurée à tous les niveaux* ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 11 et d'inscrire un droit à l'information à l'article 40 relatif à la participation du public. Ainsi, le Conseil d'Etat a probablement retenu la première interprétation donnée au paragraphe précédent (information du grand public).

Les auteurs du projet de loi relèvent en sus que l'« *information appropriée est un élément essentiel de toute réussite en matière de gestion écologique des déchets. Il est donc important que cette information puisse être donnée au producteur ou détenteur de déchets par les différents acteurs qui ont des responsabilités en matière de gestion des déchets* ». Cette explication, reprise au commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique, ne réduit en rien le caractère flou et ambigu de l'article 11 du projet de loi sous rubrique. En conséquence, la Chambre de Commerce partage l'avis du Conseil d'Etat et recommande une suppression pure et simple de l'article 11.

Concernant l'article 12 : Prévention des déchets

Le premier paragraphe de l'article en question dispose que :

« Lors de la conception ou de la production de produits ou de la fourniture de prestations, les fabricants ou les prestataires de services sont tenus de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que:

- *la production de leurs produits ou la conception de leurs prestations et*
- *la consommation du produit ou le recours aux prestations*

tiennent compte de la prévention des déchets au sens de l'article 4, point 1) ».

La Chambre de Commerce s'interroge sur la portée, voire sur le caractère normatif, de cette disposition. A ses yeux, il serait notamment utile que l'administration de l'environnement établisse et publie des lignes directrices à cet égard, et ce afin que les « fabricants » et les « prestataires de services » puissent mieux appréhender les attentes des auteurs du projet de loi en matière de prévention des déchets à leur égard.

La Chambre de Commerce s'interroge tout particulièrement sur les latitudes dont disposent les prestataires de services, au moment où cette prestation est fournie à l'égard des clients finaux, de prévenir la production de déchets par la prise « de toutes les mesures qui s'imposent ». De surcroît, la Chambre de Commerce estime que la « conception de produits » n'intéresse qu'un nombre relativement peu élevé d'entreprises luxembourgeoises, le Luxembourg important notamment la quasi-intégralité des biens de consommation et des biens intermédiaires. De plus, parmi les entreprises qui « conçoivent » des produits, de nombreuses appliquent d'ores et déjà la méthodologie de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber », dont la prévention des déchets est le premier enjeu, et ce conformément à la hiérarchie des déchets, dont la prévention constitue également le niveau hiérarchique le plus élevé.

Concernant l'article 13 : Valorisation

En premier lieu, il convient de prévoir une numérotation au niveau des deux premiers paragraphes de l'article 13.

Ensuite, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 13, *« les déchets qui s'y prêtent doivent être soumis à une opération de valorisation [...] »*. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de reformuler cette disposition pour lui donner la teneur suivante : *« les déchets qui s'y prêtent doivent être soumis, lorsque cette opération est réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique, à une opération de valorisation [...] »*. En effet, l'article 10 de la directive 2008/98/CE, relatif à la valorisation, semble moins catégorique que la disposition afférente reprise dans le projet de loi sous examen. Il se peut, en effet, qu'une valorisation soit empêchée par des contraintes techniques d'une autre nature ou par des contraintes économiques.

Dans un autre registre, l'article 10, paragraphe 2 de la directive dispose que *« lorsque cela est nécessaire [...] et pour faciliter ou améliorer la valorisation, les déchets sont collectés séparément, pour autant que cette opération soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique, et ne sont pas mélangés à d'autres déchets ou matériaux aux propriétés différentes »*.

A cet égard, et toujours au 1^{er} paragraphe de l'article 13, le projet de loi va résolument plus loin que le texte de la directive lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les déchets subissent des opérations de valorisation. Selon les auteurs du projet de loi, la séparation des

différentes fractions de déchets est une condition *sine qua non* pour garantir la valorisation : « A cette fin, les détenteurs de déchets doivent assurer que les différentes fractions et qualités de déchets ne sont pas mélangées à d'autres fractions de déchets, à des matériaux ayant des propriétés différentes, à de l'eau ou à tout autre produit ou substance susceptible de réduire le potentiel de valorisation de haut niveau des déchets en question ».

Les auteurs du projet de loi présupposent-ils que la collecte séparée soit toujours réalisable ou envisageable d'un point de vue technique, environnemental et économique ? Tel n'est pas le cas aux yeux de la Chambre de Commerce, et d'où l'importance de reprendre la formulation contenue dans la directive. Notons, dans ce contexte, qu'il est certainement vrai que la séparation et le tri de déchets peuvent être utiles pour éviter des mélanges contribuant à une détérioration de la qualité des déchets. Or, il semble également avéré que la séparation et le tri ne sont pas toujours faisables ou rentables.

Ensuite, la Chambre de Commerce partage entièrement l'avis du Conseil d'Etat quant à la formulation ambiguë du paragraphe 4 de l'article 13, et notamment la formulation du bout de phrase suivant : « *différents flux de déchets peuvent faire l'objet d'une collecte séparée simultanément pour autant que cette opération soit réalisable* ». Ainsi, elle recommande aux auteurs du projet de loi de s'aligner sur la proposition de texte avancée par le Conseil d'Etat.

Au 5^{ème} paragraphe, il y a lieu de corriger une faute d'orthographe : « *les différentes fractions de déchets prises en charge de façon séparée* », au lieu de « *prise en charge* ».

En dernier lieu, parmi les formes de valorisation des déchets, la Chambre de Commerce relève particulièrement la valorisation énergétique. Or, à ses yeux, une meilleure valorisation énergétique des déchets présuppose :

- une meilleure flexibilité dans l'interprétation de la hiérarchie de la gestion des déchets selon des critères d'écobilan (approche « cycle de vie », permettant notamment des écartements par rapport à la hiérarchie des déchets) ;
- une attitude plus favorable à l'égard des exploitants d'installations pouvant valoriser les déchets et à l'égard de projets d'investissements permettant la valorisation énergétique de déchets, qu'ils soient internes ou externes. La facilitation des opérations de valorisation énergétique des déchets dans certains secteurs industriels par le biais des différents régimes d'autorisations pourrait s'avérer plus efficace que la mise en place de régimes coûteux de subventions pour l'implantation d'unités spécifiques de taille modeste ;
- une plus grande ouverture par rapport aux mouvements transfrontaliers de déchets (voir également *infra*¹⁶), sachant que certains investissements dans des installations de valorisation sont d'une envergure telle qu'il serait nécessaire de compléter les quantités internes de déchets à valoriser par des quantités de déchets importés afin de rentabiliser lesdits investissements.

Pour le reste, la Chambre de Commerce partage l'analyse générale que font les auteurs du projet loi de l'article 13 : « *Afin de garantir une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, les matières doivent être maintenues le plus longtemps que possible dans le circuit économique [...]* ». Elle rappelle que le Luxembourg, déjà aujourd'hui, dépasse de loin les exigences communautaires en matière de tri et de collecte séparée ; et que, au niveau des entreprises, la méthode de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber » aide ces dernières à optimiser leurs potentiels à cet égard.

¹⁶ Cf. le commentaire de l'article 16.

Concernant l'article 14 : Réemploi et recyclage

La Chambre de Commerce s'aligne sur l'avis du Conseil d'Etat quant à la reformulation du 1^{er} paragraphe.

De surcroît, il serait utile de compléter le premier paragraphe, tel qu'il est avancé par le Conseil d'Etat, en y incluant la disposition soulignée dans la texte ci-après : « *le réemploi et la préparation au réemploi sont à promouvoir par les responsables visés au chapitre III, chacun en ce qui le concerne, par [...]* », pour prendre la teneur suivante : « *le réemploi et la préparation au réemploi sont à promouvoir par les responsables visés au chapitre III, sans que cela n'entraîne de risque pour la santé humaine et l'environnement, chacun en ce qui le concerne, par [...]* ».

En effet, l'utilisation et, *a fortiori*, la réutilisation des équipements électriques et électroniques, notamment, comportent un risque d'électrocution ou de court-circuit pouvant entraîner des incendies et des blessures. A cet égard, il convient en outre de relever que les responsabilités des différents acteurs ne sont pas claires dans ce cas de figure.

Le paragraphe 2, pour sa part, dispose que « *[...] la valorisation énergétique n'est concevable que pour les déchets pour lesquels un recyclage n'est pas réalisable* ». D'un point de vue technique, quasiment tous les déchets sont recyclables. Cependant, les moyens mis en œuvre (énergie, eau, air, matières premières, etc.) pour atteindre le recyclage peuvent vite devenir disproportionnés par rapport au but recherché. Le bénéfice total pour l'environnement peut même devenir défavorable. Conformément au projet de loi, ce dernier cas est à éviter. Ainsi, la Chambre de Commerce propose d'assouplir la formulation en complétant le paragraphe 2 de la manière suivante « *[...] la valorisation énergétique n'est concevable que pour les déchets pour lesquels un recyclage n'est pas réalisable en mettant en œuvre des moyens raisonnables* ».

Concernant l'article 16 : Principes d'autosuffisance et de proximité

Au paragraphe 1^{er}, point 1. a), le projet de loi proscrit l'exportation de déchets municipaux en mélange vers des opérations de valorisation ou d'élimination situées hors du Luxembourg, sauf dans des cas de force majeure. Il en est de même pour les déchets inertes (lettre c)). Aux yeux de la Chambre de Commerce, il apparaît que l'article 16 de la directive 2008/98/CE ne prévoit nullement une telle possibilité d'interdiction au niveau de l'exportation de déchets. La Chambre de Commerce s'interroge d'ailleurs si les dispositions du projet de loi en question ne sont pas contraires au principe général de la libre circulation des produits au sein de l'UE.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'un marché ouvert et concurrentiel en matière de gestion des déchets. Elle est d'avis que la promotion d'investissements dans des installations efficaces et compétitives d'élimination, de recyclage ou de valorisation des déchets au Luxembourg inciterait les détenteurs de déchets et les collecteurs luxembourgeois à opter naturellement pour la proximité. Les performances en la matière dépendront toutefois largement de l'attitude des autorités à l'égard des projets d'investissements en faveur de la valorisation locale des déchets. Une imposition de l'autosuffisance ou de la proximité, par le biais d'interdictions ou d'entraves administratives aux mouvements transfrontaliers, risquerait de mener à des situations d'abus de position dominante et à des inefficiences économiques et écologiques dans le système de gestion des déchets. Par ailleurs, elles empêcheraient, le cas échéant, un prétraitement de certaines catégories de déchets à l'étranger en vue d'une valorisation ou d'un recyclage au Luxembourg.

Finalement, l'interdiction de mouvements transfrontaliers pourrait amener des pays avoisinants à prendre des mesures réciproques peu favorables au système national de gestion des déchets. L'invocation de la réciprocité, par d'autres Etats européens, pourrait mener, dans certains cas, à une réduction, voire à une disparition, du choix des installations accueillant certaines catégories de déchets ou, dans l'autre sens et dans d'autres cas, à un faible degré d'utilisation des capacités de traitement de déchets dans des installations luxembourgeoises (restriction des mouvements de déchets vers le Luxembourg).

Or, la Chambre de Commerce a insisté ci-dessus (voir le commentaire relatif à l'article 13) que la rentabilité des investissements dans des installations de valorisation sont d'une envergure telle qu'il serait probablement nécessaire de compléter les quantités internes de déchets à valoriser par des importations. Ainsi, dans les secteurs de la valorisation énergétique et du recyclage de certains matériaux, le Luxembourg dépend d'une ouverture des frontières, et plus particulièrement des opérations d'importation et d'exportation, pour réaliser ses objectifs ou pour assurer une bonne utilisation des capacités de production. La Chambre de Commerce partage entièrement l'objectif d'une meilleure valorisation énergétique de certaines catégories de déchets. Or, la réalisation de cet objectif passe par le développement d'activités compétitives dans ce domaine, et par l'éclosion d'une industrie de recyclage et de valorisation performante, et non pas par une restriction des exportations. La transposition et la mise en œuvre de la directive 2008/98/CE ne devraient pas se faire dans un esprit restrictif. Les interdictions, les procédures et les contrôles devraient être complétés par une politique qui vise à placer le Luxembourg à la pointe des activités de valorisation des matières premières secondaires au sein de l'Union européenne.

D'un point de vue géographique, le Luxembourg est idéalement placé pour accéder à des quantités importantes de ressources produites à partir de déchets. Le développement d'une filière éco-technologique luxembourgeoise, autour notamment de la valorisation de ces ressources, présuppose un bon flux transfrontalier des produits à valoriser selon les règles de marché intérieur et un cadre réglementaire et administratif propice à l'investissement productif. Une telle filière pourrait être complétée par le développement d'activités de recherche et d'innovation visant à améliorer les performances techniques de valorisation dans le sens d'un accroissement de la valeur ajoutée.

De façon générale, l'exigüité du territoire impose aux autorités la défense systématique, sur le plan européen, du principe de libre circulation, y compris celle des déchets qui sont censés être considérés comme étant des ressources, entre Etats membres. Une attitude de repli sur soi au sein de l'Union européenne pourrait mener à des impasses dans la gestion des flux de déchets luxembourgeois et à des problèmes économiques pour des exploitants d'unités de traitement de déchets au Luxembourg.

Les auteurs du projet de loi défendent leur point de vue restrictif en invoquant les obligations qu'incombent au Luxembourg de par l'application de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Dans ce contexte, le Luxembourg doit atteindre, en 2020, l'objectif de 11% pour la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute. Les déchets organiques jouent un rôle non négligeable dans ce domaine : *« Il s'agit donc d'éviter leur exportation lorsqu'ils pourront servir à des fins de production d'énergie au Luxembourg par exemple par la production de biogaz pour les biodéchets ou l'utilisation en tant que combustible dans des fours spécifiques pour les déchets de bois »*. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette argumentation ne justifie aucunement une fermeture des frontières aux exportations de déchets ménagers, même si une telle manœuvre était possible au vu de l'acquis communautaire.

La Chambre de Commerce relève d'ailleurs que l'article 16, paragraphe 1^{er} de la directive prévoit expressément la coopération entre les pays : *« Les Etats membres prennent*

les mesures appropriées, en coopération avec d'autres Etats membres lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun, en vue de l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination des déchets et d'installations de valorisation des déchets municipaux en mélange collectés auprès des ménages privés, y compris lorsque cette collecte concerne également de tels déchets provenant d'autres producteurs, en tenant compte des meilleures techniques disponibles ». Les auteurs ont certes repris, en partie, cette disposition dans le projet de loi sous avis¹⁷. Or, au vu des restrictions établies vis-à-vis des flux transfrontaliers des déchets par le projet de loi, la Chambre de Commerce s'interroge si cette coopération transfrontière est réellement envisagée par les auteurs du projet de loi, ou bien, si elle n'est prévue que dans l'objectif de ne pas risquer que le Luxembourg se voit reprocher une transposition incomplète de la directive 2008/98/CE.

Etant donné la taille du Grand-Duché de Luxembourg et son degré d'ouverture économique, la coopération avec d'autres Etats ne devrait justement pas être écartée, mais, au contraire, elle devrait être encouragée. S'y ajoute, le cas échéant, que le principe d'autosuffisance peut même être contraire au principe de proximité lorsque des déchets sont produits dans des régions frontalières où il n'existe pas d'infrastructures du côté luxembourgeois, mais bien du côté du pays limitrophe.

Concernant l'article 17 : Coûts

Cet article introduit deux grands principes en matière de tarification de la gestion des déchets : le principe du pollueur-payeur, d'une part, et la notion de coût réel de la gestion des déchets, d'autre part.

Le 1^{er} paragraphe de cet article dispose en effet que : « *Les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets* », alors que le 2^e paragraphe précise que : « *Les prix de traitement de tout type de déchets englobent l'ensemble des coûts engendrés par la mise en place et la gestion de l'infrastructure d'élimination ou de valorisation ainsi que de la collecte des déchets* ».

En ce qui concerne le premier de ces principes, et pour reprendre la formulation des auteurs du projet de loi : « *Il convient que le producteur des déchets et le détenteur des déchets en assurent la gestion d'une manière propre à assurer un niveau de protection élevé pour l'environnement et la santé humaine et qu'ils prennent en charge les frais qui en résultent* ».

En ce qui concerne le coût réel de la gestion des déchets, « *Il convient [...] que les coûts soient attribués de manière à traduire le coût environnemental réel de la production et de la gestion des déchets* ».

A ce stade, une double remarque s'impose. Comme le relèvent d'ailleurs les auteurs du projet de loi, pour les déchets non ménagers « [...] *pour lesquels la gestion est assurée par le secteur privé, les prix appliqués tiennent compte de ces deux principes* ». Ainsi, en ce qui concerne les entreprises non-assimilées aux ménages, les prix dont elles s'acquittent, pour la gestion des déchets, tiennent déjà compte des deux principes tarifaires présentés ci-avant. Ainsi, même si l'on pouvait, *a priori*, attribuer une certaine velléité au projet de loi sous avis de vouloir « administrer » ou « réglementer » les prix de la gestion des déchets, une telle approche, du moins dans le chef des entreprises, se heurte à des réalités de prix de marché déjà en œuvre pour ces déchets.

¹⁷ « *Lorsque cela s'avère nécessaire ou opportun le réseau [intégré et adéquat d'installations] peut être établi en coopération avec d'autres Etats membres. Ce réseau doit être dûment approuvé par l'autorité compétente* ».

La deuxième remarque a trait aux déchets ménagers. La nouvelle loi sur les déchets pourra-t-elle véritablement réglementer les prix de la gestion de ce type de déchets ? La Chambre de Commerce reste pour le moins dubitative à cet égard, comme d'ailleurs, d'après sa lecture, les auteurs du projet de loi : « *Certaines mesures rendues obligatoires par la loi du 1994 n'ont pas été mises en œuvre par un grand nombre de communes. Ainsi, seulement 31 communes sur 116 disposent d'une poubelle spécifique pour collecter en vue de leur valorisation les déchets organiques en provenance des ménages. **Seulement 21 communes appliquent des taxes qui tiennent compte de la production réelle des déchets en se basant soit sur le poids, soit sur le volume des déchets effectivement produits et mis à disposition de la collecte*** ». Rappelons que la loi « déchets » de 1994 oblige, en principe, les communes à appliquer des taxes communales calculées en fonction de la production réelle de déchets.

Ainsi, une prétendue obligation légale, telle que celle reprise au 3^e paragraphe de l'article 17, qui dispose que « *les taxes communales relatives à la gestion des déchets doivent couvrir l'ensemble des frais encourus par les communes respectives en matière de gestion des déchets. Les taxes mises à charge des différents ménages et, le cas échéant, des établissements, doivent tenir compte des quantités de déchets réellement produites [et qu'à] ces fins, les taxes doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et / ou du volume des déchets ménagers résiduels en mélange effectivement produits ainsi qu'une composante variable calculée en fonction du poids et / ou du volume des déchets encombrants effectivement produits* » risque de se heurter au principe de l'autonomie communale concernant l'instauration d'impositions communales sur base de l'article 99 de la Constitution.

Vu l'image négative projetée dans le grand public, et envers les entreprises, par un véritable bafouement d'une obligation légale (seules 21 sur 116 communes appliquant une disposition légale, soit moins d'une commune sur cinq), la Chambre de Commerce s'interroge s'utilité de préciser la composition du prix de gestion de déchets dans le projet de loi, d'autant plus que les prix pratiqués sur le marché privé prennent déjà en compte les prémisses de la directive 2008/98/CE. Ainsi, les dispositions tarifaires en question s'avèrent *de facto* superflues pour les déchets non-ménagers, d'une part, et probablement déphasées par rapport à la réalité en ce qui concerne les déchets ménagers, où les communes sont autonomes, d'autre part.

Pour la tarification des déchets ménagers en fonction de leur production réelle, la Chambre de Commerce rappelle que des obligations légales existent depuis plus de 15 ans, alors qu'une minorité des communes, seulement, les suivent effectivement. Ainsi, la Chambre de Commerce s'interroge si le simple fait de préciser la composition du prix de gestion de déchets dans le projet de loi répond bien à l'objectif recherché, c'est-à-dire une application, sur le terrain, de ces prémisses par l'ensemble des administrations locales. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le fait que moins d'une commune sur cinq suive effectivement un principe édicté par une loi fait état d'un certain malaise. La simple réitération du même principe à travers une nouvelle loi ne permettra vraisemblablement pas de solutionner ce malaise. Pour le reste, la Chambre de Commerce estime que, pour assurer une gestion écologique des déchets ménagers de façon homogène et uniforme sur l'ensemble du territoire, l'autonomie communale en la matière ne facilite guère l'atteinte de cet objectif.

Notons pour le reste que toute application d'un prix-vérité pour les déchets ménagers doit être nécessairement neutralisée d'un point de vue de l'échelle mobile des salaires, et ce afin de contenir l'inflation générée par les prix administrés et pour faire en sorte que l'échelonnement des taxes en fonction de la vraie production de déchets garde son caractère dissuasif.

A titre subsidiaire, l'article 17 du projet de loi ne reprend pas le deuxième paragraphe de l'article 14 de la directive, qui prévoit que les Etats membres peuvent décider que les coûts de la gestion des déchets doivent être supportés en tout, ou en partie, par le producteur du produit qui est à l'origine des déchets et de faire partager ces coûts aux distributeurs de ce produit. Or, une telle disposition ferait le lien avec la notion de responsabilité élargie des producteurs (voir ci-dessous), où les producteurs et metteurs sur le marché de produits, devenant plus tard des déchets, prennent en charge le coût de la gestion des déchets, et non pas les producteurs des déchets ou les détenteurs actuels ou antérieurs des déchets.

Chapitre III : Responsabilités (articles 18 à 22)

Concernant l'article 18 : Responsabilité du producteur et du détenteur de déchets

Dans le cadre de l'exercice de la responsabilité des producteurs et des metteurs sur le marché en matière de gestion des déchets, ces producteurs et metteurs sur le marché devraient avoir le choix de gérer eux-mêmes les déchets en question ou de déléguer cette gestion à un tiers (organisme agréé). Dans le premier cas, l'entreprise en question devrait pouvoir choisir librement les collecteurs agréés et autres intervenants nécessaires pour répondre à ses obligations.

Souvent, les producteurs ou metteurs sur le marché n'ont effectivement pas la possibilité de répondre eux-mêmes aux obligations liées à cette responsabilité. Dans ces cas de figure, ils doivent déléguer la gestion des déchets en question (système de reprise, recyclage, etc.) à un organisme agréé. Etant donné cette restriction du choix, il est élémentaire que les organismes agréés soient ouverts à toute entreprise, et ce sans conditions additionnelles à celles qui sont directement liées à l'objet de cet organisme. Des conditions d'entrée à un organisme agréé devraient ainsi être exclues par les dispositions de l'autorisation à donner, à de tels organismes, par le ministre.

La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sur une erreur matérielle au 2^e paragraphe de l'article 18, qui énonce que : « *lorsque des déchets sont transférés, à des fins de traitement préliminaire, du producteur initial ou du détenteur à l'une des personnes physiques ou morales visées au paragraphe 1 du présent règlement [...]* ». En l'occurrence, il y a lieu de remplacer le mot « règlement » par « article ».

Le 2^e alinéa du même paragraphe dispose en outre que « *sans préjudice du règlement (CE) n°1013/2006, le producteur initial conserve la responsabilité de l'ensemble de la chaîne de traitement. Toutefois, les cas où la responsabilité du producteur et du détenteur peut être partagée ou déléguée parmi les intervenants dans la chaîne de traitement peuvent être précisés par règlement grand-ducal* ». La Chambre de Commerce aurait voulu disposer, ensemble avec le projet de loi, de la copie du projet de règlement grand-ducal en question. En effet, à ses yeux, un tel règlement s'impose notamment afin de répondre au cas de figure énoncé au 3^e paragraphe de l'article 15 de la directive 2008/98/CE, qui prévoit un partage de responsabilités entre le producteur qui est à l'origine des déchets, et les distributeurs de ce produit. Au cas où aucun règlement grand-ducal n'était pris en la matière, le principe général, qui veut que la responsabilité pour qu'un déchet soit soumis à une opération de valorisation ou d'élimination, revient toujours au producteur initial ou au détenteur du déchet, serait toujours d'application. Notons que l'article 19 du projet de loi sous avis (voir *infra*) fait également appel aux dispositions énoncées au 3^e paragraphe de l'article 15 de la directive.

Le règlement grand-ducal en question, qui serait à aviser par la Chambre de Commerce, devrait prévoir tous les cas où la responsabilité du producteur initial ou du détenteur du déchet peut être levée, en tout ou en partie, et répartie parmi les différents

intervenants de la chaîne de traitement. Ce règlement grand-ducal déterminerait alors les modalités exactes de la prise en charge des responsabilités respectives.

Concernant l'article 19 : Régime de la responsabilité élargie des producteurs

D'après les auteurs du projet de loi, le régime de la responsabilité élargie des producteurs « [...] est l'un des moyens pour soutenir la conception et la fabrication de produits selon des procédés qui prennent pleinement en compte et facilitent l'utilisation efficace des ressources tout au long de leur cycle de vie, y compris en matière de réparation, de réemploi, de démontage et de recyclage, sans compromettre la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur. Il est déjà en application pour différents produits, à savoir les emballages, les véhicules hors d'usage, les équipements électriques et électroniques ainsi que les piles et les accumulateurs. Pour chacune de ces catégories de produits, le régime de la responsabilité élargie des producteurs a été introduit moyennant un texte réglementaire ou législatif spécifique ».

L'article 19 du projet de loi sous avis entend créer la base légale, et en même temps la base habilitante, pour l'introduction généralisée du régime de la responsabilité élargie des producteurs, qui pourra subséquemment être étendue à d'autres produits. Les produits effectivement concernées, ainsi que les obligations spécifiques qui reviennent aux producteurs concernés, resteraient à préciser par règlement grand-ducal et s'apprécieraient donc au cas par cas. Les auteurs du projet de loi sous avis n'ayant pas communiqué de projet de règlement grand-ducal spécifique à cet égard, la Chambre de Commerce se limitera à quelques considérations générales relatives à l'article 19 du projet de loi sous examen, sans pour autant discuter une possible extension du régime de la responsabilité élargie des producteurs à d'autres familles de produits.

La Chambre de Commerce rappelle qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, pour les producteurs individuels d'assurer eux-mêmes la reprise et la valorisation des déchets tombant sous le principe de la responsabilité élargie. Partant, la responsabilité en découlant est, en pratique, souvent déléguée à un organisme agréé¹⁸. Ainsi, « pour les emballages, les équipements électriques et électroniques ainsi que les piles et accumulateurs, les producteurs individuels peuvent déléguer leurs responsabilités à des organismes qui doivent spécialement être agréés à cet effet par le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions¹⁹ ». La Chambre de Commerce salue expressément la gestion pragmatique, directement sur le terrain, des produits tombant sous le régime de la responsabilité élargie des producteurs et invite les autorités, dans les cas d'extension dudit régime à d'autres produits, de continuer de poursuivre une telle approche, tout en impliquant de près les milieux professionnels concernés. Elle rappelle d'ailleurs qu'elle participe de près à la gestion de quelques-uns de ces organismes agréés.

A la lecture du 1^{er} paragraphe, avant-dernier alinéa de l'article 19, la Chambre de Commerce demeure quelque peu perplexe par rapport à la considération suivante : « La fixation de taux minima de collecte, de valorisation ou de recyclage [...] ne dispense pas les producteurs concernés de prendre toutes les mesures possibles pour assurer que les taux en question soient maximisés ». Les auteurs du projet de loi insinuent-ils que les producteurs de déchets arrêtent brusquement leurs efforts en matière de réemploi et de recyclage dès lors qu'un taux minimum est atteint ? De surcroît, comment l'administration de l'environnement peut-elle vérifier que « toutes les mesures possibles » ont été prises pour « maximiser » les taux en question au niveau des producteurs de déchets ? De même, la prise de « toutes les mesures possibles », sans considération aucune des moyens à mettre en œuvre, relève d'un défi disproportionné par rapport aux éventuels bénéfices pour

¹⁸ Citons, à cet égard, les organismes Valorlux, Ecotrel et Ecobatterien.

¹⁹ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

l'environnement. Ainsi, la Chambre de Commerce propose de reformuler le paragraphe en question de la manière suivante : « [...] de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer que les taux en question soient maximisés, tout en prenant compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine²⁰ ».

Quant au dernier alinéa du paragraphe 1, la Chambre de Commerce s'en tient aux développements du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 2, quant à lui, contient la disposition suivante : « *L'utilisation d'éléments ou de substances dangereuses dans la production des produits peut être limitée ou interdite* ». La Chambre de Commerce estime que la disposition en question dépasse les latitudes données par l'article 8, paragraphe 2, de la directive qui énonce simplement, et de manière plus générale, que « *les Etats membres peuvent prendre des mesures appropriées pour encourager la conception de produits aux fins d'en réduire les incidences sur l'environnement et la production de déchets au cours de la production et de l'utilisation ultérieure des produits [...]* ». De surcroît, les auteurs du projet de loi n'ont pas pris le soin de définir les notions de « substance dangereuse » et d' « élément dangereux ».

La Chambre de Commerce estime, par ailleurs, que les autres dispositions reprises au paragraphe 2 sont suffisantes afin de transposer fidèlement la directive 2008/98/CE et qu'il n'incombe guère au Luxembourg d'interdire l'utilisation de certains éléments et substances à partir du moment où ces éléments et substances pourraient être utilisés dans d'autres Etats membres et, en application du principe de libre circulation des biens, traverser la frontière luxembourgeoise sans contrainte additionnelle et sans que les autorités luxembourgeoises puissent empêcher un tel passage de frontière.

Le 4^e paragraphe de l'article 19 précise, quant à lui, les conditions auxquelles doit répondre tout agrément à un organisme agréé, qui doit nécessairement être une personne morale, auquel sont déléguées, en tout ou en partie, les obligations en vertu du régime de la responsabilité élargie des producteurs.

Etant donné que la clause énoncée au niveau du paragraphe 4, point a), sixième tiret de cet article, relative à une part de marché minimale de 20% au niveau du réemploi, du recyclage ou de la valorisation des produits pour lesquels l'agrément est demandé, poursuit l'objectif de limiter le nombre d'organismes agréés, ces organismes, qui doivent être constitués sous une forme qui ne poursuit pas un but lucratif, pourraient, le cas échéant, occuper une position exclusive ou au moins dominante sur le marché. Afin d'éviter que cet état n'entraîne des problèmes compétitifs notables, il doit être assuré que l'accès à ces organismes est ouvert à chaque entreprise désirant y adhérer, et ce sans condition risquant de défavoriser une catégorie d'entreprise par rapport à une autre. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue la disposition reprise au paragraphe 5, avant-dernier tiret, qui énonce que l' « *[organisme agréé est tenu [...]] d'accepter comme membre tout producteur de produits qui en fait la demande* ».

Toujours au 4^e paragraphe, point b), cinquième tiret, il y a lieu de reformuler la disposition y reprise pour prendre la teneur suivante : « *décrire les méthodes de reprise et de collecte séparée pour les différents types de déchets ainsi que les filières de traitement des différents types de ~~traitement~~ déchets* ».

Le 9^e paragraphe de l'article 19, quant à lui, institue une commission de suivi pluripartite qui a pour missions de :

²⁰ Il s'agit, ici, d'une formulation analogue à celle reprise, par les auteurs du projet de loi, au même article 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

- « [...] conseiller et d'assister l'autorité compétente ainsi que les producteurs, distributeurs et le ou les organisme(s) agréé(s) dans l'application des dispositions de la présente loi ou, le cas échéant, des règlements pris en son exécution relatives au régime de la responsabilité élargie des producteurs ;
- [...] discuter et se prononcer, à la demande du ministre ou de sa propre initiative, sur les problèmes généraux inhérents à l'exécution des dispositions de la présente loi relatives au régime de la responsabilité élargie des producteurs ».

Si la Chambre de Commerce salue le fait d'être représentée dans cette commission, de concert avec un représentant de la Chambre des Métiers ou de la Fédération des Artisans, un représentant la Confédération luxembourgeoise du Commerce ainsi que de la Chambre d'Agriculture, elle recommande néanmoins aux auteurs du projet de loi de prévoir également un représentant de la Fedil – Business Federation, dont les membres sont souvent concernés directement par l'application de la responsabilité élargie des producteurs.

Concernant l'article 20 : Responsabilité des communes

La Chambre de Commerce n'entend pas analyser en détail cet article relatif à la responsabilité des communes et renvoie, dans ce contexte, à l'avis du Conseil d'Etat. Concernant les aspects relatifs à l'autonomie communale en matière de fixation des tarifs sous-jacents à la gestion des déchets, elle renvoie aux discussions *supra* (article 17).

Elle tient néanmoins à rappeler que les communes ont la charge « d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire ». La définition des « déchets ménagers et assimilés » n'est pas, aux yeux de la Chambre de Commerce, exempte d'ambiguïtés. Vu que, d'après le paragraphe 9, des règlements communaux déterminent « les modalités de gestion des déchets pour lesquels les communes sont responsables, y inclus les mesures visant à prévenir les déchets », il est à noter que les déchets de certaines entreprises, assimilées aux déchets ménagers, peuvent très bien être encadrés à la fois par le projet de loi sous avis et par des règlements communaux.

Ensuite, la Chambre de Commerce rappelle que les communes occupent *de facto* une situation monopolistique en ce qui concerne la gestion des déchets ménagers et assimilés sur leur territoire, et ce indépendamment de la nature, de la taille ou du volume des déchets. Les auteurs du projet de loi sous avis relèvent dans ce contexte que « les communes auront le droit d'interdire sur leur territoire la collecte de déchets par des entreprises privées lorsque la gestion de ces déchets tombe sous leur responsabilité²¹ ». Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut que lancer un appel aux communes de mettre en œuvre ce monopole de façon avisée, transparente et efficiente. Pour le reste, elle se demande, de manière générale, si le projet de loi ne devrait pas prévoir un seuil en dessous duquel une charge de déchets ménagers ou assimilés doit être prise en compte par les communes et un autre seuil à partir duquel les entreprises devraient avoir le libre choix de leur prestataire de services.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce a pris note de la disposition suivante (paragraphe 4) : « Les communes sont tenues de conseiller et d'informer sur une base régulière les producteurs et les détenteurs de déchets sur les possibilités en matière de prévention, de valorisation, de réemploi, de recyclage et d'élimination des déchets. A cet effet, elles engagent ou font appel à du personnel qualifié en la matière ».

²¹ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce s'interroge notamment quant à l'étendue du devoir d'information et de conseil des communes. De surcroît, l'Etat dispose-t-il des instruments juridiques pour contraindre les communes à « engager » ou à « faire appel à du personnel qualifié en la matière » ? En l'occurrence, la Chambre de Commerce se pose la question quant à la portée normative de cette disposition.

Concernant l'article 21 : Responsabilité de l'Etat

Cet article n'appelle pas à des remarques particulières de la part de la Chambre de Commerce, si ce n'est l'observation que cet article ne fait pas de lien avec la législation sur les marchés publics. En effet, le paragraphe 3 laisse entrevoir une certaine velléité quant à la possible exécution de tâches incombant à l'Etat par des entreprises privées : « *L'autorité compétente assure par le biais de l'administration compétente, le cas échéant, en collaboration avec d'autres milieux privés ou publics concernés, une information, une sensibilisation et une formation appropriées de la population et des différents milieux publics et privés en matière de gestion des déchets* ». Il y aurait donc lieu de préciser dans cet article que les règles de marché public devront jouer en toute transparence lorsque les tâches incombant à l'Etat sont exécutées grâce au recours à des entreprises privées.

Concernant les dispositions prévues aux paragraphes 5 et 6, relatives, d'une part, à la création d'une structure d'aide et d'assistance au profit des communes et des syndicats de communes, et à la création d'un conseil de coordination en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés, d'autre part, il semblerait utile, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'associer ou d'intégrer les entreprises spécialisées en la matière.

Concernant l'article 22 : Obligations spécifiques des personnes morales de droit public

A l'instar de la loi de 1994, « *les personnes morales de droit public sont tenues dans la mesure du possible d'utiliser pour les besoins de leurs propres services ou de prescrire l'utilisation notamment dans le cadre de marchés et de travaux publics, de services, de produits et de substances* » qui contribuent à la réalisation des objectifs de la loi.

L'approche en question est celle du « green public procurement (GPP) ». En s'orientant vers le GPP, « *les institutions publiques disposent dès lors d'un grand impact sur l'utilisation rationnelle des ressources et la mise en œuvre d'une gestion durable des déchets et des matières* ». La Chambre de Commerce ne peut que soutenir une telle approche responsable et un tel rôle précurseur des pouvoirs publics.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait néanmoins de compléter l'énumération prévue à l'article 22 par le tiret suivant :

- « *sont conformes aux obligations de la présente loi et de ses règlements d'application dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs* ».

Chapitre IV : Dispositions relatives à certains flux de déchets (articles 23 à 29)

Concernant l'article 23 : Déchets dangereux

Au paragraphe 3, qui traite des mélanges des déchets dangereux avec d'autres catégories de déchets dangereux ou avec d'autres déchets, substances ou matières, il y a lieu de compléter la dernière phrase de la phrase introductive pour prendre la teneur suivante : « *Le mélange comprend la dilution de substances dangereuses* », et ce conformément à l'article 18, paragraphe 1^{ier} de la directive 2008/98/CE.

Le point c) du même paragraphe énonce que « *l'opération de mélange s'effectue selon les meilleures techniques disponibles* ». Bien que cette disposition ait été textuellement transposée de la directive, la Chambre de Commerce se pose néanmoins des questions quant à sa portée, ou quant à son interprétation, par les autorités luxembourgeoises. En effet, la Chambre de Commerce relève que la disposition en question se situe bien dans un contexte d'une opération de mélange.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le terme « opération » revêt, en effet, une connotation opérationnelle, dans la mesure où il peut s'agir d'une activité quotidienne ou au moins régulière. La notion des « meilleures techniques disponibles » se conçoit davantage dans le contexte d'un investissement nouveau, par opposition au contexte d'une opération courante. En l'occurrence, et exprimé de façon schématique, un établissement donné ne peut effectuer une opération à un moment donné qu'avec les techniques qui sont à sa disposition à ce même moment.

De façon générale, la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles ne doit pas mener à une « course au remplacement » d'installations dans des délais très courts ou engendrant des dépenses particulièrement élevées pour les producteurs, les détenteurs ou les exploitants d'installations de traitement de déchets. Elle doit se faire dans un souci d'alignement aux normes et standards modernes généralement appliqués sur le plan européen et plus particulièrement dans les pays limitrophes.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que ces derniers semblent avoir omis de transposer le 2^e paragraphe de l'article 19 de la directive 2008/98/CE. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette disposition pourrait être incluse telle quelle dans le projet de loi sous avis.

Concernant l'article 25 : Biodéchets

A l'instar de la loi déchets de 1994, le projet de loi impose, conformément à la directive, une collecte séparée des biodéchets et leur traitement approprié. Il va sans dire que, grâce à leur caractéristique de source d'énergie renouvelable, la contribution des biodéchets à l'atteinte, d'ici 2020, du taux de 11% d'énergies renouvelables, sera fondamentale. La Chambre de Commerce déplore à cet égard que, malgré l'obligation légale de longue date, plus d'un tiers des déchets ménagers soit encore constitué de biodéchets. Il s'agit, là encore, d'un exemple flagrant de déphasage entre une prétendue obligation légale, d'une part, et d'une réalité sur le terrain (communal), d'autre part. En effet, moins d'une commune sur trois propose à l'heure actuelle une collecte séparée des déchets organiques.

Dans un souci de promouvoir les énergies renouvelables sur le sol luxembourgeois, et de réduire en même temps la dépendance par rapport aux projets internationaux et le recours aux instruments flexibles en la matière, il faudrait au plus vite sensibiliser les communes à redoubler leurs efforts dans ce sens.

Concernant l'article 26 : Déchets inertes, déchets de construction et déchets de démolition

La Chambre de Commerce rappelle le double contexte d'une évolution fulgurante de ce type de déchets au Luxembourg et de l'obligation d'atteindre un taux de 70% en matière de préparation en vue du réemploi et de recyclage, des déchets non dangereux de construction et de démolition, à l'exclusion des terres d'excavation²². Ainsi, la bonne gestion de ce type de déchets revêt une importance fondamentale dans le contexte luxembourgeois.

²² Voir, à cet égard, la partie relative aux considérations générales au présent avis.

La coopération des secteurs public et privé dans l'aménagement d'un réseau de décharges modernes et performantes pour déchets inertes devra être poursuivie. C'est grâce au dynamisme de quelques exploitants privés que le Luxembourg a pu échapper à un grave problème de pénurie des capacités de décharges pour déchets inertes. Toute initiative gouvernementale dans ce domaine devra être analysée sous la loupe de fond des expériences positives des dernières années et du besoin de poursuivre les efforts d'aménagement de décharges dans un rythme adapté à l'évolution de l'activité dans le secteur de la construction et ce dans toutes les régions du pays. D'éventuelles adaptations du cadre actuel, régissant les déchets inertes, devraient faire l'objet d'une concertation étroite avec le secteur concerné.

La Chambre de Commerce partage l'avis des auteurs du projet de loi qu'un taux de recyclage élevé ne peut être atteint qu'à partir du moment où, pour les déchets de démolition et de construction, une collecte séparée des fractions valorisables est mise en œuvre. Or, encore est-il que, lors de travaux de démolition, une telle séparation des différents matériaux en pré suppose une connaissance parfaite, ainsi qu'une identification univoque. La Chambre de Commerce estime à cet égard que l'inventaire correct et exhaustif de l'ensemble des matériaux utilisés n'est pas toujours possible. Ainsi, le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, devrait être complété comme suit : « *Préalablement à toute démolition, un inventaire des différents matériaux utilisés et identifiés dans l'ouvrage à démolir doit être établi [...]* », pour tenir compte des cas où l'ensemble des matériaux utilisés ne peut être identifié de manière isolée et certaine.

En outre, la Chambre de Commerce suggère aux auteurs du projet de loi sous avis de reformuler la 2^e phrase du même paragraphe 3, alinéa 1^{er}, qui prévoit actuellement que « *cet inventaire [des différents matériaux] doit pouvoir être présenté à l'administration compétente sur toute demande* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette formulation revêt un caractère exagérément menaçant.

L'article 26, paragraphe 3, 2^e alinéa, dispose, pour sa part, que « *sur base de cet inventaire, la démolition doit comprendre un enlèvement et une collecte séparés des différents matériaux en vue de leur traitement respectif [...]* ». La Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de faire précéder le membre de phrase « un enlèvement », par « selon l'envergure du projet ». En effet, la Chambre de Commerce doute qu'une collecte sélective soit possible ou justifiée sur tous les chantiers, notamment pour des raisons économiques, ou même seulement techniques.

En ce qui concerne le paragraphe 6, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de compléter la disposition en question de la manière suivante : « *Les déchets inertes, provenant notamment de travaux de démolition, d'excavation et de construction routière, sont à considérer comme des déchets dangereux dans la mesure où ils sont contaminés par des substances dangereuses* ».

Concernant l'article 27 : Déchets provenant d'établissements ou d'entreprises

D'après le paragraphe 1^{er}, « *les exploitants d'établissements ou d'entreprises sont tenus de veiller à ce que la production et la nocivité des déchets soient réduites dans toute la mesure du possible, notamment par une adaptation des procédés de fabrication et le recours aux technologies propres disponibles au moment de la production et dont l'application n'entraîne pas de coûts excessifs* ». La Chambre de Commerce se demande si les auteurs ont simplement voulu éviter d'employer le concept des « meilleures technologies disponibles », pour paraphraser ce même concept par le biais de la référence aux « technologies propres disponibles au moment de la production ».

Si tel n'est pas le cas, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'interprétation à donner au concept des « technologies propres disponibles au moment de la production ». Par la suite du présent commentaire d'article, la Chambre de Commerce présuppose que les auteurs aient effectivement voulu faire appel à un concept équivalent aux « meilleures technologies disponibles » au sens de la législation sur les établissements classés.

Le commentaire des articles, pour sa part, reste muet à cet égard. Comme la Chambre de Commerce vient de le commenter *supra*²³, une entreprise ne peut, à un moment donné, opérer qu'avec les technologies à sa disposition. Le concept des « meilleures technologies disponibles » est, quant à lui, intrinsèquement lié au contexte d'un investissement nouveau, et non pas au fait de gérer une entreprise, et partant les déchets, sur une base quotidienne. Au-delà de la formulation quelque peu hasardeuse de la disposition concernée, la Chambre de Commerce rappelle que la question relative à l'application des meilleures technologies disponibles est réglée par la loi relative aux établissements classés. Partant, il n'y a pas lieu, aux yeux de la Chambre de Commerce, de prévoir des dispositions additionnelles à cet égard dans le projet de loi sous rubrique.

Au paragraphe 3, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de s'aligner sur la proposition de texte mise en avant par le Conseil d'Etat dans son avis. Cet article impose notamment aux entreprises l'établissement d'un plan de prévention et de gestion des déchets, sauf pour « *les établissements ou entreprises qui produisent exclusivement des déchets en nature et en volume assimilables aux déchets ménagers sont dispensés de l'établissement d'un plan de prévention et de gestion des déchets* ».

Concernant l'article 28 : Gestion des résidus d'épuration

Le paragraphe 2 dispose actuellement que, « *sans préjudice d'autres dispositions applicables en la matière, des règlements grand-ducaux peuvent interdire, réglementer ou soumettre à autorisation le stockage et l'utilisation des substances dont question au paragraphe 1 et notamment leur épandage sur ou dans les sols* ». Il y a lieu d'insérer le membre de phrase « il est » entre « dont » et « question ».

Chapitre V : Autorisations et enregistrements (articles 30 à 33)

Concernant l'article 30 : Délivrance des autorisations

Conformément à l'article 26 de la directive 2008/98/CE, il suffirait de soumettre à une simple procédure d'enregistrement :

- les établissements ou entreprises assurant la collecte ou le transport de déchets à titre professionnel, ainsi que
- les négociants et courtiers.

Les auteurs du présent projet de loi ont choisi de soumettre ces acteurs à la procédure plus lourde du régime des autorisations. Si ce choix n'est pas favorable à l'objectif d'une réduction de la charge administrative visé par les auteurs de la directive, prévue d'ailleurs expressément par le dernier paragraphe de l'article 26 de la directive²⁴, il pourra néanmoins être justifié pour des raisons de qualité de la prestation des services offerts par les professionnels du secteur de la gestion des déchets. Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, se pose la question de savoir si l'application de la procédure lourde d'autorisation s'applique également aux acteurs communaux ou si elle continue à se limiter aux entreprises du secteur privé. Une réduction de l'application du régime des autorisations

²³ Voir le commentaire de l'article 26.

²⁴ « *Dans la mesure du possible, les éléments détenus par les autorités compétentes sont utilisés pour obtenir les informations nécessaires à l'enregistrement, afin de réduire au minimum la charge administrative* ».

au seul secteur privé ne refléterait pas entièrement ce souci de qualité des services dont les auteurs font preuve en optant pour ce régime.

De surcroît, en cas d'application du régime des autorisations comme prévu par le projet de loi, les types d'acteurs qui sont explicitement visés par l'article 26 de la directive devraient au moins être autorisés selon le principe « *silence administratif vaut autorisation* ». Il y a lieu de modifier l'article 30, paragraphe 6 dans ce sens.

La Chambre de Commerce tient également à relever le caractère relativement flou des dispositions reprises à l'article 30, paragraphe 4 : « *Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée et être renouvelables. Elles peuvent être modifiées ou complétées en cas de nécessité* ». En l'occurrence, il serait pour le moins approprié d'indiquer la stratégie poursuivie en la matière par l'administration de l'environnement. Or, le commentaire des articles reste muet à cet égard. La formulation reprise par le projet de loi sous avis ne reflète nullement une grande sécurité juridique et ne donne pas un horizon de planification solide aux entreprises se spécialisant dans la collecte et le transport de déchets.

Concernant l'article 30 toujours, la Chambre de Commerce recommande par ailleurs aux auteurs du projet de loi sous rubrique de tenir compte des deux remarques avancées par le Conseil d'Etat.

Concernant l'article 31 : Refus et retrait des autorisations

D'après le paragraphe 3, « *les autorisations peuvent être retirées lorsque le titulaire ne respecte pas les dispositions légales et réglementaires ou les conditions particulières y déterminées* ». La Chambre de Commerce s'interroge du bien-fondé de cette disposition dans le chapitre V du projet de loi, relatif aux autorisations et aux enregistrements. En l'occurrence, elle plaide pour qu'un tel retrait soit prévu, le cas échéant, dans le chapitre VIII relatif aux interdictions, contrôles et sanctions.

Concernant l'article 32 : Enregistrements

Un certain nombre d'activités en matière de gestion des déchets ne nécessitent pas d'être autorisées, mais les entreprises qui les exercent doivent s'enregistrer auprès de l'administration de l'environnement. L'article 32 traite de l'enregistrement de certains établissements auprès de l'administration de l'environnement. La Chambre de Commerce relève le caractère excessivement détaillé de l'énumération en question et estime que ce niveau de détail est sans commune mesure avec les dispositions reprises aux articles 23 à 26 de la directive 2008/98/CE. En l'occurrence, cette dernière permet un simple enregistrement dans le contexte des établissements ou entreprises assurant la collecte ou le transport de déchets à titre professionnel, ainsi qu'au niveau des négociants et courtiers²⁵.

Or, le projet de loi, pour sa part, prévoit déjà une procédure d'enregistrement dans des cas de figure tels que :

- les établissements ou entreprises qui collectent et transportent des déchets provenant de leurs propres activités ;
- les établissements ou entreprises qui collectent ou transportent des déchets exclusivement dans l'enceinte du site d'activité ayant produit les déchets en question ;
- etc.

²⁵ Alors que le projet de loi prévoit une autorisation dans ces cas : voir le commentaire de l'article 30.

La Chambre de Commerce s'oppose à une telle prolifération de tâches administratives inhérentes au régime des enregistrements dans des cas de figure tels que ceux énumérés, à titre exemplatif, ci-dessus. Dans un souci de simplification administrative, et en vue d'assurer une transposition fidèle de la directive 2008/98/CE, la procédure de l'enregistrement, respectivement d'autorisation, devrait se limiter strictement aux différents cas de figures définis dans la directive.

La Chambre de Commerce partage en outre l'avis du Conseil d'Etat relativement à l'incohérence terminologique concernant l'emploi des termes respectivement d'« entreprise » et d' « établissement ».

Chapitre VI : Registres et rapports (articles 34 à 35)

Concernant l'article 34 : Tenue des registres

L'ensemble des entreprises soumises à autorisation²⁶ (article 30 du projet de loi sous rubrique), respectivement à enregistrement (article 32), et à l'exception des ménages, doivent tenir un registre chronologique indiquant la quantité, la nature et l'origine des déchets, la destination, le mode de traitement appliqué aux déchets et, le cas échéant, la fréquence de collecte et le moyen de transport des déchets.

Les dispositions de cet article illustrent la charge administrative prescrite à l'ensemble des entreprises tombant sous le régime de l'autorisation et de l'enregistrement. La Chambre de Commerce estime notamment que, pour les entreprises que les auteurs comptent soumettre au régime de l'enregistrement, ces charges sont démesurées par rapport à l'objectif recherché. Elles dépassent d'ailleurs de loin l'encadrement communautaire posé par la directive 2008/98/CE²⁷. La Chambre de Commerce estime également que les entreprises voulant mettre en œuvre la « meilleure approche disponible » en matière de gestion des déchets, sont libres de faire appel aux services de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber ». A ce moment, la tenue d'un tel registre serait une condition *sine qua non* aux fins de l'attribution du label de qualité sous-jacent à cette action.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 34, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, relatives à la communication d'informations²⁸, la Chambre de Commerce s'interroge si ces éléments ne relèveraient pas de la liberté contractuelle entre parties. La communication de ces informations est potentiellement de nature à réduire la compétitivité des entreprises par l'obligation de transmission d'un savoir-faire entrepreneurial acquis. Pour le reste, rappelons dans ce contexte précis que les collecteurs, négociants et courtiers sont soumis au régime d'autorisation d'après le projet de loi sous objet. Partant, leurs opérations sont enregistrées et surveillées de près par l'administration de l'environnement. La Chambre de Commerce s'interroge s'il n'était pas opportun de prévoir que la validation des informations, que ces acteurs communiquent à l'administration de l'environnement, seraient suffisantes. De la sorte, le deuxième alinéa de l'article 34, paragraphe 1^{er}, deviendrait sans objet.

²⁶ A enregistrement d'après la directive 2008/98/CE.

²⁷ D'après l'article 35 de la directive, seules les entreprises soumises à autorisation, les producteurs de déchets dangereux et les établissements et entreprises assurant la collecte ou le transport de déchets dangereux à titre professionnel ou agissant en tant que négociants et courtiers de déchets dangereux tiennent un registre chronologique indiquant la quantité, la nature et l'origine des déchets et, le cas échéant, la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement envisagé pour les déchets, et mettent ces informations à la disposition des autorités compétentes qui en font la demande.

²⁸ « Aux fins d'établissement des registres, les collecteurs, les négociants, les courtiers ou les destinataires communiquent aux producteurs des déchets toutes les informations requises et plus particulièrement le destinataire des déchets et le mode de traitement appliqué ».

Concernant l'article 35 : Rapports annuels

Au sens de cet article, l'ensemble des entreprises soumises à autorisation (article 30 du projet de loi sous rubrique), respectivement à enregistrement (article 32), doivent, pour le 31 mars de chaque année, remettre à l'administration de l'environnement un rapport annuel relatif à l'année écoulée reprenant sous une forme agrégée les informations contenues dans le registre.

Les remarques formulées *supra*, dans le contexte de la tenue des registres, s'appliquent *mutatis mutandis* aux rapports annuels. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit d'une atteinte conséquente aux prémisses de la simplification administrative. D'autant plus, au contraire des registres qui s'imposent à certains types d'établissements et d'entreprises même d'après l'encadrement communautaire, le concept de rapport annuel est nullement prévu par la directive 2008/98/CE. La Chambre de Commerce s'interroge sur les possibilités de ses ressortissants de fournir ces maintes informations et rapports et rappelle que l'implémentation de tels instruments relève précisément du champ d'activités des conseillers de la « SuperDrecksKëscht fir Betriber », services auxquels les entreprises peuvent librement adhérer sans pour autant en être contraintes.

La Chambre de Commerce ne se prononce pas quant à l'utilité à ce que les communes remettent un rapport annuel concernant la gestion de déchets sur leurs territoires respectifs à l'administration de l'environnement. Elle demande toutefois à ce que les demandes à l'égard des entreprises soient levées en ce sens.

Le paragraphe 2 de l'article 35 dispose que « *pour le 31 mars au plus tard, les acteurs économiques visés à l'article 19 dont plus particulièrement les producteurs, les distributeurs, les tiers agissant pour leur compte ou les organismes agréés remettent pour ce qui est de leur domaine de compétence un rapport relatif à l'année écoulée à l'administration compétente renseignant sur les informations [...]* ». Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle que le mode de fonctionnement de l'organisme agréé pour les emballages (Valorlux) fonctionne selon un principe d'avances avec une déclaration annuelle définitive au début de l'année qui suit l'année considérée.

Ceci permet à l'organisme en question de réduire, pour ses membres, la charge administrative liée à la déclaration de mise sur le marché. Vu que ces déclarations ne sont remises que vers les mois de février et mars, les données qui seraient intégrées dans un rapport, à l'intention de l'administration compétente, de façon trop précoce risquent de s'écarter de la réalité. C'est d'ailleurs pour cette raison que les autorités compétentes ont accordé un délai jusqu'au 30 avril à l'organisme agréé pour les emballages dans les agréments A/1/03-1 (article 5. §4) et 1/AG-EMBAL/08 (article 5. §4). Ainsi, la Chambre de Commerce souligne l'importance de prolonger le délai d'établissement desdits rapports d'un mois et, partant, propose aux auteurs du projet de loi sous rubrique de procéder à la reformulation au niveau du paragraphe 2 de l'article 35 : « *Pour le 30 avril au plus tard, les acteurs économiques visés à l'article 19 [...]* ».

Afin de garantir une égalité de traitement entre les entreprises, qui doivent remettre un rapport annuel à l'administration de l'environnement en vertu du paragraphe 1^{ier}, les acteurs dont il est question au paragraphe 2, et les communes et syndicats de communes (paragraphe 3) il conviendrait, en outre, de faire bénéficier l'ensemble de ces personnes de l'extension d'un mois aux fins de la remise des rapports annuels à l'administration de l'environnement.

Chapitre VII : Plans et programmes (articles 36 à 41)

Concernant l'article 41 : Valeur juridique des plans et programmes

L'article 41 du projet de loi dispose que « *les plans et programmes visés aux articles 36²⁹ et 37³⁰ peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal. La réalisation des plans ou programmes déclarés obligatoires est d'utilité publique* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, il appartiendrait au législateur de fixer des programmes, actions ou plans obligatoires et d'utilité publique.

L'encadrement légal relatif aux déchets, devant découler de l'adoption du projet de loi sous objet, ne devrait pas être transformé en loi habilitante permettant au gouvernement de court-circuiter le Parlement. L'article 41 devrait ainsi être supprimé. De la sorte, le législateur garderait la possibilité de s'inspirer des plans et programmes pour prendre de nouvelles initiatives légales en cas de nécessité.

Chapitre VIII : Interdictions, contrôles et sanctions (articles 42 à 50)

Concernant l'article 42 : Activités interdites

D'après cet article, « *l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets sont interdits. Il en est de même de toute activité contraire à la présente loi* ». Dans son avis du 28 juin 2011, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien de la deuxième phrase de cette citation³¹, position à laquelle la Chambre de Commerce ne peut que se rallier.

Concernant l'article 43 : Mesures préventives et curatives

L'article en question est relatif aux mesures immédiates à prendre lorsqu'il y a atteinte imminente ou consommée à la santé humaine ou à l'environnement ou lorsque le principe de précaution l'exige. En ce qui concerne la reformulation à effectuer au niveau de la première phrase de l'alinéa 1^{er}, la Chambre de Commerce s'en tient aux développements du Conseil d'Etat.

Concernant l'article 44 : Inspection

L'article en question, transposant l'article 34 de la directive 2008/98/CE, entend mettre en place un système d'inspections périodiques dans le giron des établissements actifs dans la gestion des déchets ou encore dans le chef de ceux qui produisent des déchets dangereux.

Les dispositions en question semblent appropriées et proportionnées aux yeux de la Chambre de Commerce. Pour le reste, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de reprendre les propositions de reformulation émises par le Conseil d'Etat.

Concernant l'article 45 : Recherche et constatation des infractions, ainsi que l'article 46 : Pouvoirs et prérogatives de contrôle

Les articles en question traitent de la recherche et de la constatation des infractions ainsi que des pouvoirs et prérogatives de contrôle.

²⁹ L'article 36 est relatif au plan national de gestion des déchets.

³⁰ L'article 37 est relatif aux programmes de prévention des déchets.

³¹ Avis du 28 juin 2011 du Conseil d'Etat concernant le projet de loi relative aux déchets : « Le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de supprimer la deuxième phrase („Il en est de même de toute activité contraire à la présente loi“), qui est contraire au principe de la légalité des incriminations tel que prévu à l'article 12 de la Constitution ».

Bien que la Chambre de Commerce n'ait pas d'avis à formuler quant au fond de ces dispositions, elle se rallie aux réserves exprimées par le Conseil d'Etat, notamment ayant trait au « *foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui a priori n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves* ». Ainsi, le Conseil d'Etat « *demande une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées [dans des avis antérieurs³²], dont notamment le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle* ».

Concernant les articles 47 à 49

Ces articles ont trait, respectivement, aux sanctions pénales (article 47), aux avertissements taxés (article 48) et aux mesures administratives (article 49). Les remarques formulées par le Conseil d'Etat relativement à ces articles sont particulièrement pertinentes, et la Chambre de Commerce les approuve dans leur intégralité.

Le Conseil d'Etat exige notamment la suppression pure et simple de l'article 48 relatif aux avertissements taxés, sous peine d'opposition formelle. En l'occurrence, l'article en question se propose de sanctionner les contraventions, alors que l'article 47 (sanction pénales) ne prévoit pas de contraventions.

Au niveau des sanctions pénales (article 47), le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que le fait de prévoir des peines correctionnelles pour les infractions aux prescriptions d'une loi, sans les déterminer avec exactitude, est contraire à l'article 12 de la Constitution.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

WMR/SDE

³² Voir notamment les avis suivants : avis du 23 septembre 2008, doc. parl. no 5819 ; avis du 6 octobre 2009, doc. parl. no 6034 ; avis du 12 octobre 2010, doc. parl. no 6192.