

Luxembourg, le 3 novembre 2005

Objet : Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (2970BJE)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par sa lettre du 1^{er} août 2005, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu saisir pour avis la Chambre de Commerce concernant le projet de loi sous rubrique.

Le présent projet de loi vise à compléter et à préciser la législation existante sur un certain nombre de points déterminés, notamment :

- les cas de dispense d'autorisation ;
- les modalités de gestion des déchets relevant de l'action *SuperDrecksKëscht* ;
- la mise en place d'un réseau de centres régionaux pour la gestion de déchets inertes ;
- les personnes chargées de la poursuite et de la constatation des infractions ;
- l'introduction de sanctions administratives.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce constate avec satisfaction que le présent projet de loi participe à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de simplification administrative dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

En effet, le présent projet de loi prévoit que l'importation de déchets sur le territoire luxembourgeois à des fins de valorisation ou d'élimination ne sera désormais plus soumis à autorisation spécifique pour les déchets en provenance des autres Etats membres de l'Union européenne.

De plus, le présent projet de loi prévoit la possibilité de dispenser certaines entreprises des autorisations exigées par l'article 10 de la loi modifiée du 17 juin 1994. En l'occurrence, il s'agit essentiellement des entreprises de construction et de toutes les entreprises artisanales qui collectent leurs déchets en vue d'une valorisation ou d'une

élimination à leur siège. Le présent projet de loi prévoit une dispense automatique d'autorisation pour les entreprises et établissements concernés.

Par contre, sur plusieurs points, la Chambre de Commerce constate d'importantes insuffisances :

- en ce qui concerne le régime des autorisations de transport et de négoce : obliger les entreprises à avoir des autorisations de négoce et de transport couvrant les mêmes catégories de déchets est contraire aux règles économiques et risque de mettre en cause la survie de certaines entreprises ;
- en ce qui concerne les modalités de gestion des déchets relevant de l'action *SuperDrecksKëscht*, la Chambre de Commerce est d'avis que la gestion des déchets problématiques ainsi que tout autre déchet couvert par l'obligation des producteurs ou importateurs et/ou distributeurs ne devrait en aucune manière être attribué à l'action *SuperDrecksKëscht* de façon à laisser une libre concurrence aux principaux intervenants selon les règles élémentaires des marchés ;
- la Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction de sanctions administratives à travers le nouvel article 36bis au sein de la loi modifiée du 17 juin 1994, mais déplore que le présent projet de loi ne reprenne pas l'ensemble des propositions formulées par la Chambre de Commerce dans son avis du 20 juin 2005, notamment la possibilité pour l'administration de prononcer des amendes administratives ou encore de retirer purement et simplement l'autorisation d'établissement en cas d'infraction.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, la législation relative à la prévention et à la gestion des déchets ne saurait faire preuve du maximum d'efficacité sans plusieurs améliorations substantielles concernant ces différents points.

Commentaire de l'article unique du projet de loi

Points a) à e)

Aucun commentaire.

Point f)

Au point f) du présent projet de loi, l'article 10 de la loi modifiée du 17 juin 1994 est complété par un deuxième alinéa formulé comme suit :

« *Pour les établissements qui :*

- *assurent simultanément le ramassage et le transport des déchets et*
- *veillent à l'élimination ou la valorisation des déchets pour le compte d'un tiers,*

Les autorisations respectives ne peuvent être délivrées que pour autant qu'elles couvrent les mêmes catégories de déchets. Les établissements qui disposent au 1^{er} juillet 2006 des autorisations en question couvrant des catégories différentes de déchets

peuvent continuer à disposer de ces autorisations jusqu'à la date limite de validité de ces autorisations mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2011. »

Dans le commentaire de l'article unique, les auteurs du présent projet de loi considèrent que la « *pratique montre cependant que de nombreuses entreprises demandent des autorisations de transport pour un catalogue de déchets beaucoup plus vaste que pour le négoce. Elles n'ont donc pas besoin de justifier dans le cadre de leur demande d'autorisation de négoce la disponibilité de destinataires appropriés. Pourtant, elles exercent ces activités pour tous les déchets couverts par l'autorisation de transport. »*

Or, à l'heure actuelle, les autorisations de transport et les autorisations de négoce sont bien distinctes. A la lecture du présent projet de loi, il apparaît qu'il y aurait à l'avenir deux autorisations distinctes : une pour les transports et une pour le négoce. Dès lors, il semble inutile de modifier la loi.

Qui plus est, l'argument soulevé par les auteurs du présent projet de loi dans le commentaire de l'article unique est totalement erroné. Contrairement à ce qu'affirment les auteurs du présent projet de loi, une entreprise qui fait la demande d'autorisation de négoce doit justifier de la disponibilité de destinataires appropriés.

De plus, en obligeant les entreprises à avoir des autorisations de négoce et de transport couvrant les mêmes catégories de déchets, cela impliquerait la nécessité pour une entreprise, par exemple de négoce, de s'équiper du matériel approprié tel que camions, containers, etc... Parallèlement, une entreprise de transport devrait nécessairement faire du négoce de déchets et investir, par là même, dans la recherche de centres de traitement de déchets, etc ... et perdre de sa productivité dans la gestion de son transport, son métier de base. Une telle exigence est évidemment contraire aux règles économiques et risque de mettre en cause la survie de certaines entreprises.

Point g)

Le point g) du présent projet de loi modifie les dispositions de l'article 11 de la loi modifiée du 17 juin 1994.

En ce qui concerne les déchets électriques et électroniques et dans le cas où le producteur (ou l'importateur) est également le distributeur, l'enregistrement auprès de l'administration des établissements qui fournissent des produits et qui reprennent auprès de leurs clients les même produits devenus déchets devrait également pouvoir se faire via l'enregistrement des producteurs et importateurs, tel que demandé par le règlement grand-ducal 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.

Point h)

Le point h) de l'article unique du présent projet de loi modifie l'article 18 de la loi modifiée du 17 juin 1994 en remplaçant le premier alinéa de l'article 18 par le texte suivant :

« La gestion des déchets problématiques en provenance des ménages et en provenance des entreprises et établissements pour autant qu'il s'agisse de quantités

minimes comparables à celles produites par les ménages, se fait par les actions de la SuperDrecksKëscht conformément aux dispositions de la loi du 24 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht et conformément aux orientations du plan général de gestion des déchets ou du plan sectoriel afférent. »

Le nouveau texte impose les actions de la *SuperDrecksKëscht* en lieu et place des communes pour la gestion des déchets problématiques. Cet article se réfère à la loi du 25 mars 2005 (et non du 24 mars comme indiqué) et oblige les producteurs ou leurs représentants (Ecotrel a.s.b.l. dans le cas des déchets électriques et électroniques) à faire appel aux actions de la *SuperDrecksKëscht* pour la gestion des déchets problématiques concernés.

Dans le cas des déchets électriques et électroniques et de cette gestion des déchets problématiques (appareils réfrigérants, tubes, tubes fluorescents, lampes à décharge, etc...), même si la loi du 25 mars 2005 prévoit la possibilité pour l'exécutant de l'action de la *SuperDrecksKëscht* de facturer ses prestations à prix coûtant, les producteurs ou leurs représentants n'auront pas le choix de la technologie utilisée. Ceci revient à obliger Ecotrel a.s.b.l. à financer l'action *SuperDrecksKëscht* sans avoir la possibilité de lancer un appel d'offres qui lui permettrait de comparer la qualité et le prix de la prestation fournie. Du point de vue de la Chambre de Commerce, cette situation de distorsion de concurrence est inacceptable.

Par conséquent, la Chambre de Commerce est d'avis que la gestion des déchets problématiques ainsi que tout autre déchet couvert par l'obligation des producteurs ou importateurs et/ou distributeurs tels que décrit au point d) modifiant l'article 9 deuxième alinéa de la loi du 17 juin 1994 ne devrait en aucune manière être attribué de façon exclusive à l'action *SuperDrecksKëscht* de façon à laisser une libre concurrence aux principaux intervenants selon les règles élémentaires des marchés.

Par ailleurs, en se référant aux évolutions récentes en matière de gestion de déchets problématiques par le vote de la loi du 25 mars 2005, la Chambre de Commerce déplore que le présent projet de loi fasse un amalgame des déchets issus des ménages, des entreprises et des établissements, contrairement à l'esprit et à la lettre de la loi du 25 mars 2005.

En effet, la loi du 25 mars 2005 précise dans son objet :

- la gestion des déchets problématiques en provenance des ménages
- l'organisation de la collecte de petites quantités de déchets en provenance des entreprises et des établissements des secteurs public et privé.

Il est donc fondamental d'opérer une distinction claire entre la gestion de déchets problématiques des ménages et l'organisation de la collecte en petites quantités de déchets en provenance des entreprises et des établissements des secteurs publics et privés.

Une définition des notions de « petites quantités » et de « quantités minimales » est nécessaire afin de ne pas aller au-delà des finalités poursuivies dans le cadre de l'action *SuperDrecksKëscht* et d'éviter ainsi qu'une entreprise privée, sous le couvert de l'action *SuperDrecksKëscht*, puisse établir une situation de monopole.

Points i) à j)

Aucun commentaire.

Point q)

En ce qui concerne les sanctions administratives introduites par le présent projet de loi, la Chambre de Commerce, dans son avis du 20 juin 2005 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (doc. Parl. N°5459-5), avait suggéré d'introduire, à côté des sanctions pénales déjà existantes, des sanctions administratives pouvant être prononcées par l'Administration de l'Environnement en cas d'infraction à la loi modifiée du 17 juin 1994 respectivement de ses règlements d'exécution.

La mise à disposition d'un éventail de sanctions administratives devrait permettre à l'Administration de l'Environnement de mieux pouvoir poursuivre les acteurs qui ne se mettent pas en conformité avec la loi ni sur base d'un système individuel, ni sur base d'un système collectif. S'il est certes vrai que la loi actuelle prévoit des sanctions pour ceux qui l'enfreignent, il y a néanmoins lieu de signaler qu'il s'agit de sanctions pénales. En cas d'infractions constatées à la loi, l'Administration de l'Environnement, chargée de veiller à la bonne application de la loi et de ses règlements d'exécution, n'a à l'heure actuelle d'autre choix que de faire une plainte au pénal auprès du Parquet qui dispose du pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'une poursuite.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est opportun que l'Administration de l'Environnement puisse prononcer des sanctions administratives *« qui pourraient consister en des amendes administratives, la possibilité de pouvoir procéder à une confiscation ou une saisie de marchandises ou encore le retrait de l'autorisation d'établissement après un avertissement préalable »*¹.

Le nouvel article 36bis de la loi modifiée du 17 juin 1994 prévoit qu'en cas d'infraction l'administration peut, après une mise en demeure, faire suspendre tout ou partie de l'exploitation de l'établissement ou les travaux de chantier par mesure provisoire ou faire fermer l'établissement ou le chantier en tout ou partie et apposer des scellés.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'introduction de sanctions administratives à travers le nouvel article 36bis au sein de la loi modifiée du 17 juin 1994. Cependant, la Chambre de Commerce déplore que le présent projet de loi ne reprenne pas l'ensemble des propositions formulées par la Chambre de Commerce dans son avis du 20 juin 2005 (doc. Parl. 5459-5), notamment la possibilité pour l'administration de prononcer des amendes administratives ou encore de retirer purement et simplement l'autorisation d'établissement en cas d'infraction.

La mise en place d'un système d'amendes proportionnées au délit doit impérativement apparaître dans le cadre de sanctions administratives appropriées. A défaut de mettre à la disposition de l'administration de l'Environnement et de

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 20 juin 2005, doc. Parl. n°5459-5.

l'Administration des douanes et accises de tels instruments percutants et efficaces dans la poursuite de ceux qui refusent de se soumettre aux obligations légales, la Chambre de Commerce souligne le risque d'un éventuel phénomène de contagion. Une telle situation de concurrence déloyale mettrait en danger la pérennité des systèmes collectifs et ne saurait être tolérée aux yeux de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, le délai de deux ans au cours duquel tout contrevenant doit se conformer aux dispositions légales est beaucoup trop long en ce qui concerne les déchets électriques et électroniques et les déchets d'emballages. Du point de vue de la Chambre de Commerce, un délai de quatre semaines semble beaucoup plus approprié.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce relève une erreur matérielle, dans la mesure où il manque un bout de phrase au premier paragraphe de l'article 36bis, avant « (...) ou un délégué mandaté à cet effet ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve des remarques formulées dans le présent avis, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

BJE/TSA