

Luxembourg, le 19 janvier 2022

Objet : Projet de loi n°7659¹ modifiant :
1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement - Amendements parlementaires. (5609bisKCH/SMI)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(6 octobre 2021)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet d'apporter des modifications au projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (ci-après le « Projet initial »), afin de tenir compte des oppositions formelles et suggestions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 juin 2021.

En bref

- La Chambre de Commerce réitère l'ensemble des craintes et observations formulées à l'encontre du projet de loi dans son avis du 17 février 2021 et regrette que les présents amendements parlementaires n'apportent aucune réponse satisfaisante à celles-ci.
- Elle déplore notamment le maintien de la volonté d'aller bien au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/851, source notamment d'insécurité juridique et de distorsion de concurrence au détriment des opérateurs économiques nationaux.
- Elle redoute également l'explosion des coûts à charge des différents acteurs, indépendamment, dans certains cas, d'un risque de double mise en compte, inadmissible, de frais dans le cadre d'une responsabilité accrue, qu'induiront les dispositions si elles sont adoptées en l'état.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Pour rappel, le Projet initial a pour objet de modifier la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets afin de transposer la Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/ce relative aux déchets (ci-après la « Directive (UE) 2018/851 ») en droit national.

Il propose une réforme de la législation en matière de déchets et entend établir des mesures visant à « *protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction de la production de déchets et des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation, qui sont essentielles pour la transition vers une économie circulaire et la compétitivité à long terme* ».

Si la Chambre de Commerce soutient pleinement la vision du Gouvernement de faire du Luxembourg une économie circulaire, basée sur une gestion responsable et durable de ses ressources et de ses déchets, elle ne peut que réitérer ses interrogations et ses craintes quant à certaines mesures et dispositions prévues par le Projet initial² et regrette qu'elles n'aient pas été prises en compte dans les Amendements.

Concernant la transposition au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/851

Comme d'ores et déjà relevé dans son précédent avis, la Chambre de Commerce déplore que la transposition de la Directive (UE) 2018/851 en droit luxembourgeois s'écarte significativement du libellé de la directive et que les ambitions nationales, certes louables, dépassent largement les exigences de celle-ci. A ses yeux, cette initiative solitaire du Luxembourg risque non seulement de détériorer la compétitivité des acteurs économiques luxembourgeois en leur imposant des restrictions supplémentaires et unilatérales, mais va en outre à l'encontre de l'esprit européen des transpositions harmonisées au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, dans un souci d'aller au-delà des exigences européennes, il résulte de certains articles un risque important d'insécurité juridique qui peut amener les mesures à dévier de leurs objectifs initiaux et souhaités.

Au vu de ces éléments, la Chambre de Commerce, particulièrement attachée au respect du principe « *toute la directive, rien que la directive* », réitère sa recommandation au législateur luxembourgeois de se limiter à la transposition fidèle des dispositions de la Directive (UE) 2018/851, afin d'éviter toute distorsion de concurrence, voire la délocalisation de la consommation de certains produits.

Concernant les coûts induits par le Projet sous avis et l'efficacité des mesures

La Chambre de Commerce tient à nouveau à attirer l'attention des auteurs sur l'augmentation considérable des coûts pour les acteurs économiques que pourraient entraîner certaines des mesures du Projet initial, lesquelles ne sont pas modifiées par les présents Amendements, et qui vont au-delà des exigences européennes. Elle craint que de telles mesures engendreront des frais et dépenses supplémentaires à charge des différents acteurs, sans que de réelles analyses et évaluations confirmant une amélioration significative du recyclage n'aient été effectuées au préalable, ce qui se traduira par une perte d'efficacité tant au niveau de la collecte des déchets qu'au niveau des ressources investies.

En premier lieu, la Chambre de Commerce rappelle que la simple multiplication des structures de collecte n'est pas en soi une garantie d'une meilleure qualité de tri et d'une meilleure valorisation, alors qu'il existe un risque réel d'augmentation des coûts de collecte ainsi que des coûts

² Cf. [Avis 5609DLA/SMI](#) de la Chambre de Commerce du 17 février 2021

importants de mise en place et de l'exploitation de ces structures. Une grande partie de ces coûts serait répercutée sur les entreprises locales par le biais de la responsabilité élargie des producteurs, ce qui dégraderait encore leur compétitivité à l'échelle internationale. Ce risque est d'autant plus important étant donné que les acteurs luxembourgeois opèrent dans le contexte d'une économie extrêmement ouverte.

Ensuite, une telle multiplication des structures de collecte risque d'affaiblir le potentiel technique et la viabilité économique de modèles de gestion plus centralisés, qui exploitent les économies d'échelle afin d'être aussi efficaces et rentables que possible. Ainsi, au lieu d'améliorer le taux de recyclage comme escompté, cela pourrait simplement augmenter les coûts pour toutes les parties concernées, tandis que l'impact sur le taux de recyclage reste incertain.

La Chambre de Commerce recommande donc de capitaliser sur les systèmes déjà existants qui ont prouvé leur utilité, sans risquer de les fragiliser, et souhaite que le principe des « *conditions économiquement viables et techniquement réalisables* » soit appliqué pour chaque mesure.

Concernant les possibles distorsions de concurrence

La Chambre de Commerce met en garde avec fermeté contre les possibles distorsions de concurrence entre l'Etat et les communes, d'une part, et le secteur privé, d'autre part, qui risquent de résulter de certains articles mentionnés dans la partie « commentaires des articles » du présent avis.

Concernant le manque d'analyses et d'études scientifiques

La Chambre de Commerce regrette que les ambitions du Projet initial, certes bien intentionnées, ne reposent pas sur des analyses et études scientifiques démontrant la pertinence et l'efficacité de certaines mesures, ainsi que le coût de leur mise en œuvre. Cela permettrait pourtant de renforcer la légitimité de ces mesures et de démontrer qu'elles sont les plus attractives et les plus efficaces sur le plan économique et environnemental.

Commentaires des articles

Concernant le nouvel article 3 du projet de loi

La Chambre de Commerce ne peut que déplorer que le Projet initial prévoie en son article 3, modifiant l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, une définition des déchets municipaux ménagers qui donnerait l'exclusivité aux communes pour les déchets provenant « *d'établissements tels que commerces, artisans, collectivités, structures d'accueil, établissements scolaires et parascolaires* » (nouvel article 4, paragraphe 14, point (c)), bien qu'il s'agisse aujourd'hui d'un marché sur lequel le principe de la libre concurrence prévaut.

Elle estime qu'en créant artificiellement une telle situation de monopole, le texte du Projet initial porte atteinte à la répartition actuelle des responsabilités entre le secteur privé et le secteur public, ce qui a pour conséquence que la transposition en droit luxembourgeois n'est pas conforme aux dispositions de la Directive (UE) 2018/851 et en outre constitue, à ses yeux, une atteinte au principe de la liberté de commerce.

La définition des déchets municipaux ménagers citée ci-dessus priverait en effet les acteurs privés de pouvoir recourir au marché pour trouver la meilleure offre de collecte de transport de leurs déchets en termes de prix, type et qualité de la prestation. De ce fait, la Chambre de Commerce est

favorable au maintien de la définition actuelle³ afin de prévenir toute distorsion de concurrence et d'assurer un « *level playing field* » entre acteurs privés et communes sur le marché des déchets municipaux ménagers.

La Chambre de Commerce propose dès lors que le nouvel article 4 paragraphe 14, point (c) de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets soit modifié en conséquence.

Concernant l'article 9 du projet de loi

Le point (4) de l'article 9 du projet de loi, qui n'a pas été modifié par les Amendements sous avis, prévoit que « *les supermarchés d'une surface de vente d'au moins 400 mètres carrés doivent élaborer, mettre en œuvre et tenir à jour un plan de prévention des déchets alimentaires* ». La Chambre de Commerce rappelle la complexité de cette mesure et réitère sa demande de prévoir au moins une procédure administrative simplifiée et de soutenir les entreprises concernées pour la mise en place de celle-ci.

Ensuite, concernant le point (7) de cet article, la Chambre de Commerce rappelle sa proposition d'instaurer un système de « opt-in, opt-out » plutôt qu'une simple interdiction pour « *le dépôt et la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale, à l'exception de la presse d'information gratuite, dans les boîtes à lettre* », au vu de l'impact économique important qu'une telle mesure aurait sur le secteur publicitaire et sur les nombreuses entreprises qui en dépendent directement.

Finalement, la Chambre de Commerce réitère ses interrogations et craintes quant aux nombreuses dispositions et contraintes que l'article sous avis prévoit pour le secteur de l'HORECA. Afin d'éviter toute forme d'insécurité juridique et de prévenir autant que possible les « casse-têtes » logistiques des entreprises, elle recommande de s'en tenir au principe des « *conditions économiquement viables et techniquement réalisables* ».

Concernant l'article 10 du projet de loi

La Chambre de Commerce ne peut que rappeler ses interrogations quant au point (5) de l'article en question, qui prévoit que « *les immeubles comportant au moins quatre lots à caractère résidentiels doivent être dotés des infrastructures nécessaires permettant la collecte séparée des différentes de déchets dont question au paragraphe 2, points 1^{er}, 2, 5, 8 à 11, qui y sont produites* ». Outre les questions de maintien et d'organisation au sein des résidences qui restent à être résolues, elle estime qu'une telle mesure entraînerait une fragmentation importante et des surcoûts considérables pour les résidences. D'autant plus que tous les anciens bâtiments ne disposent pas de l'espace nécessaire pour mettre en place les infrastructures prévues. De ce fait, elle recommande tout au moins de limiter la disposition aux immeubles qui n'ont pas encore été construits et à ceux dont le plan de construction n'est pas encore achevé.

Le point (6) de l'article prévoit que « *tout établissement de vente au détail ayant une surface de vente de plus de 400 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation se dote, après la sortie des caisses, d'un point de reprise par collecte séparée des déchets d'emballage issus des produits achetés dans cet établissement. L'établissement informe de manière visible les consommateurs de l'existence de ce dispositif* ». La Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur les difficultés logistiques et sanitaires supplémentaires, les

³ L'article 4 point (8) de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets définit les déchets municipaux comme étant : « *les déchets ménagers et les déchets assimilés* »

surcoûts et surtout la qualité discutable de tri qu'impliquerait une telle démultiplication des points de collectes et propose de limiter une telle mesure aux suremballages propres.

Il en va de même pour les centres de tri dans les supermarchés dont la surface de vente est supérieure à 1.500 mètres carrés, prévus dans le point (7), qui engendreraient une augmentation importante des coûts pour les entreprises, sans garantie d'un meilleur retour qualitatif au niveau écologique.

La Chambre de Commerce réitère donc sa recommandation de capitaliser sur les systèmes déjà existants qui ont prouvé leur utilité et de mener en parallèle des études pour démontrer la valeur ajoutée qu'apporterait une telle disposition. Cela tout en veillant à respecter le principe des « *conditions économiquement viables et techniquement réalisables* ».

Concernant l'article 16 du projet de loi

L'article 16 du projet de loi modifie l'article 19 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets concernant le régime de la responsabilité élargie des producteurs⁴.

Le point (6) de cet article prévoit qu'« *en cas de dissolution, de cessation d'activité ou de non-prolongation, caducité ou retrait de l'agrément, les comptes de l'organisme agréé sont expurgés des factures en cours et les provisions perçues au titre des contributions financières des personnes visées au paragraphe 1^{er} sont reversées à l'Etat pour garantir le financement de la continuité provisoire de ces activités* ».

Cet article prévoit ainsi, en cas de dissolution notamment d'un organisme agréé auquel les producteurs et distributeurs de produits auraient adhéré dans le cadre de leur responsabilité élargie et dont l'activité aurait été financée par les contributions de ces professionnels, l'attribution automatique au profit de l'Etat de la totalité des provisions qui auraient été versées par les professionnels concernés.

Si la Chambre de Commerce peut comprendre cette mesure, à titre provisoire, afin de financer la continuation temporaire des activités de cet organisme jusqu'à la mise en place d'une autre alternative, elle déplore qu'aucun système de restitution éventuelle du surplus ainsi récupéré par l'Etat au profit du nouvel organisme agréé qui sera mis en place ou éventuellement au profit du producteur concerné s'il décidait d'opter pour un système individuel de responsabilité élargie des producteurs, n'ait été prévu. Elle se pose par ailleurs notamment la question de savoir ce qu'il advient des factures « expurgées ». Des clarifications sur ces points seraient en toute hypothèse les bienvenues.

A défaut d'un tel mécanisme on pourrait par ailleurs dès lors se trouver dans une situation où un professionnel sera *in fine* amené à payer deux fois dans le cadre de son régime de responsabilité élargie, ce qui est inadmissible.

Concernant le point (8) de l'article 16, il est mentionné que « *les communes sont autorisées à facturer à l'organisme agréé les frais de gestion de déchets, qui malgré son obligation légale de collecte, ont été collectés aux frais de ces dernières* ».

La Chambre de Commerce insiste à nouveau pour l'instauration d'une réciprocité. En effet, les organismes agréés devraient aussi avoir la possibilité de facturer aux communes si des déchets non couverts par les organismes agréés se retrouvent dans leurs collectes. Une approche, comme

⁴ Selon la définition donnée par l'article 4 du projet de loi, le régime de responsabilité élargie des producteurs est un « *Ensemble de mesures prises pour veiller à ce que les producteurs de produits assument la responsabilité financière ou la responsabilité financière et organisationnelle de la prévention, du réemploi et de la gestion de la phase « déchet » du cycle de vie d'un produit.* »

celle exposée actuellement dans le projet de loi, augmenterait le cas échéant unilatéralement les coûts des organismes agréés et, à terme, pénaliserait les producteurs pour un comportement indésirable des consommateurs sur lequel ils n'ont aucune influence possible.

Un partage des coûts plus équilibré de ce comportement des consommateurs pourrait être le cas échéant établi si la transmission des coûts était réciproque.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

KCH/SMI/DJI