

N° 7659⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets**

* * *

**AVIS DES GESTIONNAIRES COMMUNAUX
DES DECHETS (GEDECO)****DEPECHE DU PRESIDENT DES GESTIONNAIRES COMMUNAUX
DES DECHETS (GEDECO) AU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DU CLIMAT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(12.5.2021)

Madame le Ministre,

Par la présente nous nous permettons de vous soumettre l'avis de la GEDECO relatif au projet de loi n° 7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (ci-après le « *projet de loi* »).

Le projet de loi vise notamment à transposer en droit luxembourgeois 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 2018/851* »), en procédant à de nombreuses modifications de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (ci-après la « *loi du 21 mars 2012* »).

Nous avons pris en particulier connaissance de l'avis du 21 décembre 2020 de la Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Assainissement a.s.b.l. et de l'avis du 25 janvier 2021 du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises.

Nous avons pris soin de fournir notre avis sur quelques points clefs du projet de loi sur lesquels le projet de loi diverge de la directive 2018/851 et risque de causer d'importants problèmes à nos membres et au secteur communal¹ dans son ensemble si le projet de loi était adopté tel quel.

I. Rappel des définitions de la directive 2018/851

La directive 2018/851 prévoit la nouvelle définition suivante :

« „*déchets municipaux*“:

- a) *les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant des ménages, y compris le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs, ainsi que les déchets encombrants, y compris les matelas et les meubles;*
- b) *les déchets en mélange et les déchets collectés séparément provenant d'autres sources lorsque ces déchets sont similaires par leur nature et leur composition aux déchets provenant des ménages;*

Les déchets municipaux n'incluent pas les déchets provenant de la production, de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, des fosses septiques et des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, y compris les boues d'épuration, les véhicules hors d'usage ou les déchets de construction et de démolition.

¹ Dans le cadre du présent avis, il sera fait référence au secteur communal pour désigner à la fois les communes et les syndicats de communes.

Cette définition est sans préjudice de la répartition des compétences en matière de gestion des déchets entre les acteurs publics et privés »,

II. Le texte proposé par le projet de loi introduit une sous-distinction susceptible d'induire des problèmes d'interprétation et de causer des incertitudes et une insécurité juridiques

A. Le texte proposé

Les auteurs du projet de loi ont fait le choix de ne pas suivre la définition de la directive 2018/851 en proposant à l'article 3 du projet de loi les définitions suivantes :

« 12° « déchets municipaux » : Les déchets qui sont repris à la section 15 01 et au chapitre 20, à l'exception des codes 20 02 02, 20 03 04 et 20 03 06, de la liste des déchets dont il est question à l'article 8, paragraphe 1^{er}.

Les déchets municipaux n'incluent pas les déchets provenant de la production, de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, des fosses septiques et des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, y compris les boues d'épuration, les véhicules hors d'usage ou les déchets de construction et de déconstruction.

Cette définition est sans préjudice de la répartition des compétences en matière de gestion des déchets entre les acteurs publics et privés.

13° « déchets municipaux ménagers » : Les déchets municipaux provenant:

- a. des ménages ;
- b. des copropriétés au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis comportant au moins un lot à caractère résidentiel, y inclus les structures d'habitations multiples, à l'exception des établissements publics ou privés qui disposent de leurs propres infrastructures de collecte de déchets clairement séparées
- c. d'établissements tels que, commerces, artisans, collectivités, structures d'accueil, établissements scolaires et parascolaires, dans la mesure où les déchets de ceux-ci sont, compte tenu de leurs caractéristiques et quantités, susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières dans les mêmes conditions que les déchets provenant des ménages.

14° « déchets municipaux non ménagers » : Les déchets municipaux autres que les déchets municipaux ménagers ».

B. Les concepts et leurs contours flous

1. Une sous-distinction non prévue par le droit communautaire...

La version actuelle du projet de loi introduit une **distinction** entre déchets municipaux ménagers et déchets municipaux non ménagers qui n'est pas prévue dans la directive 2018/851. Même si cette manière de procéder à une sous-distinction non-prévue dans une directive ne paraît pas *ipso facto* contraire au droit communautaire, pareil choix peut être problématique.

En effet, en vertu du principe d'application uniforme du droit de l'Union européenne dans tous ses États membres, les dispositions du droit de l'Union doivent trouver une interprétation autonome et uniforme. Ainsi, un auteur a pu écrire qu'il est « *recommandé de reproduire dans les textes nationaux de manière littérale les définitions européennes (...)* »².

En outre, le fait de ne pas suivre les définitions de la directive peut causer un problème d'insécurité juridique en ce que les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et les communications émanant de la Commission européenne ne pourront pas servir de source d'interprétation pour l'application du droit luxembourgeois.

² M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, éd. Larcier, 2019, n° 222.

Ensuite, en l'espèce, l'insertion de cette sous-distinction des déchets municipaux a une répercussion importante sur la gestion de ces déchets.

L'article 17 du projet de loi prévoit en effet de modifier l'article 20 (1) de la loi du 21 mars 2012 comme suit :

« Les communes ont l'obligation d'assurer la gestion des déchets municipaux ménagers.

Les communes peuvent accepter dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets municipaux non ménagers.

Afin de garantir une gestion et une évacuation efficace des déchets municipaux non ménagers, les communes peuvent imposer une concertation avec les acteurs impliqués ».

Sous la section « commentaire des articles » du projet de loi, on peut lire que :

« La définition la plus importante constitue à cet égard celle des déchets municipaux ménagers. Pour ceux-ci les communes ont l'obligation d'assurer la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination. Tout autre acteur désireux de faire ces activités doit disposer de l'accord préalable de la commune concernée, à moins que cet auteur ne soit soumis à des responsabilités particulières de gestion des déchets par la loi.

Il en est autrement pour les déchets municipaux non ménagers, pour lesquels les communes n'ont pas d'obligation de gestion directe, mais qui peuvent être acceptés par les communes. Pour ces déchets, les communes agissent en libre concurrence avec les autres acteurs du marché. »

Ce commentaire traduit donc la volonté des auteurs du projet de loi de soumettre la gestion d'une partie de la gestion des déchets municipaux à une « libre concurrence » (cf. infra sub III.).

Or, la séparation entre déchets municipaux ménagers et déchets municipaux non ménagers est non seulement ignorée par le droit communautaire, mais encore artificielle et source d'imprécisions.

2. ... susceptible de causer une insécurité juridique par l'emploi de concepts non clairement définis

Il ressort de la définition des déchets municipaux telle que prévue par la directive 2018/851, que ces déchets sont composés des déchets en provenance des ménages et par des déchets d'autres sources, lorsque de tels déchets sont similaires par leur nature et leur composition aux déchets des ménages. On constate l'absence de toute référence dans la définition communautaire à la quantité de déchets produite.

En vue de délimiter les déchets municipaux ménagers des déchets municipaux non ménagers, le projet de loi, tel qu'il se présente actuellement, semble vouloir apporter des précisions à la notion de déchets municipaux ménagers qui ne sont pas prévus par la directive 2018/851. Ainsi, le texte du projet de loi érige comme l'un des critères déterminants de distinction entre catégories de déchets celui de leur quantité, alors que la directive est muette à ce sujet et ne s'attache qu'aux critères de la « nature » et de la « composition » des déchets.

Ensuite, après avoir listé les ménages au paragraphe 13 des définitions, le texte du projet de loi prévoit d'autres sources de déchets municipaux ménagers, combinées avec des exceptions qui ne nous paraissent pas claires et qui ne sont pas commentées par les auteurs du projet de loi :

« 13° « déchets municipaux ménagers » : Les déchets municipaux provenant:

(...)

b. des copropriétés au sens de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis comportant au moins un lot à caractère résidentiel, y inclus les structures d'habitations multiples, à l'exception des établissements publics ou privés qui disposent de leurs propres infrastructures de collecte de déchets clairement séparées

c. d'établissements tels que, commerces, artisans, collectivités, structures d'accueil, établissements scolaires et parascolaires, dans la mesure où les déchets de ceux-ci sont, compte tenu de leurs caractéristiques et quantités, susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières dans les mêmes conditions que les déchets provenant des ménages ».

Le projet de loi se réfère au terme « structures d'habitations multiples ». Sauf erreur de notre part, ce terme n'a pas de signification juridique précise. On pourrait toutefois imaginer qu'il s'agit d'immeubles de rapport, d'appart-hôtels, de maisons de retraite, de structures d'hébergement, etc.

Qu'est-ce qu'un « *établissement public ou privé* » visé au point b. ?

S'agit-il de la même notion que les établissements visés au point c. qui fournit une énumération exemplative d'établissements « *tels que, commerces, artisans, collectivités³, structures d'accueil⁴, établissements scolaires et parascolaires* » ? L'utilisation de la locution « *tels que* » dans la définition signifie que cette liste n'est qu'exemplative, sans pour autant qu'on sache exactement vers où tendent les limites.

Est-ce que l'exclusion des « *établissements publics ou privés qui disposent de leurs propres infrastructures de collecte de déchets clairement séparées* » se rapporte uniquement aux structures d'habitations multiples ou également aux immeubles en copropriété ?

Enfin, les déchets en provenance de ces établissements ne seront considérés comme déchets municipaux ménagers que si compte tenu de leurs caractéristiques et quantités, ils sont susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières dans les mêmes conditions que les déchets provenant des ménages. Ainsi, comme sous la législation actuelle, il faut procéder à une évaluation des déchets pour savoir dans quelle catégorie ils tombent. Comme mentionné précédemment, le texte du projet de loi utilise un critère tiré de la quantité des déchets qui n'est pas prévu par la directive 2018/851.

Les interprétations que les acteurs, voire les juridictions, seront amenées à faire des textes sont difficilement prévisibles et dès lors source d'incertitude.

Or, la catégorie des déchets municipaux non ménagers est une catégorie de déchets qui regroupe tous les déchets municipaux qui restent après déduction des déchets municipaux ménagers. Pour qu'aux termes de la définition fournie, le terme de déchets municipaux non ménagers soit compréhensible, il serait impératif de pouvoir identifier avec précision toute sorte de déchets qui tombe dans la catégorie de déchets municipaux ménagers.

Toutefois, au vu de ce qui précède, une définition claire, précise et exempte de toute ambiguïté de la notion de déchets municipaux ménagers ne paraît pas donnée.

Nous ne pouvons dès lors pas souscrire au commentaire de l'article 17 qui voit dans la nouvelle rédaction du texte une « *répartition cohérente* » et une « *sécurité juridique largement supérieure* ».

Au cas où la sous-distinction actuellement projetée entre déchets municipaux ménagers et déchets municipaux non ménagers serait maintenue, il faudrait assurer une gestion coordonnée entre les acteurs du secteur communal et les opérateurs économiques privés.

Les auteurs du projet de loi, conscients de cette nécessité, pensent pouvoir assurer cette coordination par un mécanisme de concertation tel que prévu à l'article 17 du projet de loi. L'article 17 du projet de loi prévoit en effet de modifier l'article 20 (1) de la loi du 21 mars 2012 en y ajoutant que :

« Afin de garantir une gestion et une évacuation efficace des déchets municipaux non ménagers, les communes peuvent imposer une concertation avec les acteurs impliqués ».

Or, le mécanisme projeté ne nous paraît pas de nature à assurer une coordination efficace. En effet, une consultation obligatoire des acteurs impliqués ne signifie ni que ces derniers et les communes arrivent à une position commune, ni qu'une telle position commune devienne obligatoire. Un mécanisme de concertation ne comportant aucune mesure contraignante est appelé à rester dépourvu d'effet pratique.

C. La loi du 21 mars 2012 est déjà empreinte de certaines imprécisions dont la précédente loi n'était pas atteinte...

La distinction entre déchets municipaux ménagers et déchets municipaux non ménagers paraît floue et artificielle, sans tenir compte des réalités de gestion des déchets sur le terrain et elle n'est pas de nature à redresser les imprécisions actuelles.

L'article 20 de la loi du 21 mars 2012 prévoit actuellement déjà trois catégories de déchets aux frontières floues, à savoir les déchets ménagers, les déchets assimilés et les « *déchets d'origine non ménagère dont la nature est identique ou similaire aux déchets ménagers ou aux déchets encombrants mais qui dépassent les volumes normalement produits par les ménages* ».

³ Que recouvre cette notion de « *collectivités* » ?

⁴ Est-ce que les « *structures d'accueil* » ne devraient pas être considérées comme des « *structures d'habitations multiples* » ?

Alors que les communes ont la charge d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés, elles peuvent se charger de cette troisième catégorie de « déchets volumineux ». Force est de constater qu'une telle catégorie de déchets n'était pas prévue par la directive 2008/98/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives dont la transposition a été assurée par la loi du 21 mars 2012. L'insertion de cette troisième catégorie de déchets n'était donc pas imposée par le droit communautaire.

Or, en prévoyant à l'article 20 (1) 2e alinéa de la loi du 21 mars 2012 que « *les communes peuvent (...) accepter (...)* » les déchets volumineux, ceux-ci ont été par principe exclus du champ de compétence des communes.

Le texte de la loi du 21 mars 2012 contraste avec le libellé de l'article 17 de l'ancienne loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après la « *loi du 17 juin 1994* ») d'après lequel :

« (1) Les communes ont la charge d'assurer la gestion des déchets ménagers, des déchets encombrants et des déchets y assimilés se trouvant sur leur territoire.

Elles sont tenues de s'assurer la disponibilité d'une infrastructure appropriée pour la gestion de ces déchets.

(2) Les communes peuvent cependant exclure de la collecte, du transport, de la valorisation et de l'élimination des déchets qui en raison de leur nature ou de leur volume ne peuvent être gérés avec les déchets visés au point 1. Ces déchets sont spécifiés par le ministre. Le détenteur de ces déchets peut soit les collecter, les transporter, les valoriser et les éliminer lui-même, en se conformant aux dispositions de la présente loi, soit charger un tiers de ces opérations. (...) »

La loi du 21 mars 2012 a donc inversé le paradigme précédent en remplaçant la faculté d'exclure par une faculté d'accepter.

Ensuite, la combinaison de ces deux critères, à savoir, d'une part, la nature identique ou similaire des déchets, et, d'autre part notamment le volume, n'a pas manqué de créer des problèmes de délimitation entre déchets ménagers et assimilés et déchets volumineux dans la collecte de ces déchets.

La création d'une « libre concurrence » au niveau de la gestion des déchets volumineux et l'absence de délimitation claire ont nécessairement engendré une certaine tension entre le secteur communal et les opérateurs économiques privés, tension qui n'existait pas sous la loi du 17 juin 1994.

Le texte actuel du projet de loi aboutit à notre avis à faire perdurer ces imprécisions et tensions en résultant en prévoyant que les communes peuvent accepter dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets municipaux non ménagers. Or, une telle confusion au niveau des compétences entre le secteur communal et les opérateurs économiques privés ne peut qu'être préjudiciable pour une gestion des déchets efficace et compromettre ainsi la réalisation de l'objectif d'une utilisation durable des ressources.

III. L'objectif tendant à soumettre – sur base de la distinction prédécrite – la gestion de certains déchets municipaux à la « libre concurrence » (i) ne s'impose pas et (ii) peut même être inopportune au regard du cadre légal applicable aux communes

A. Une « libre concurrence » ne s'impose pas

Une soumission d'une partie de la gestion des déchets municipaux à la « libre concurrence » n'est pas imposée par la directive 2018/851 qui prend soin de relever parmi ses considérants que:

« (7) L'expérience a montré que, quelle que soit la répartition des compétences en matière de gestion des déchets entre les acteurs publics et privés, les systèmes de gestion des déchets peuvent contribuer à effectuer la transition vers une économie circulaire et que la décision concernant la répartition des compétences dépend souvent de facteurs géographiques et structurels. Les règles établies dans la présente directive permettent la mise en place de systèmes de gestion des déchets dans lesquels les municipalités ont la responsabilité globale de collecter les déchets municipaux, de systèmes au sein desquels ces services sont confiés à des organismes privés, ou de tout autre

système de répartition des compétences entre les acteurs publics et privés. Le choix de ces systèmes et la décision de les modifier ou non demeurent du ressort des États membres ».

Les auteurs de la directive 2018/851 exposent également au considérant (6) que :

« Les déchets municipaux représentent approximativement entre 7 et 10 % de la quantité totale de déchets produite dans l'Union européenne. Or, ce flux de déchets est l'un des plus complexes à gérer, et la manière dont il l'est donne en général une bonne indication de la qualité de l'ensemble du système de gestion des déchets d'un pays. Les défis liés à la gestion des déchets municipaux tiennent à la grande complexité et à la diversité de la composition du flux de déchets, au fait que les déchets sont produits à proximité immédiate des citoyens, à la très grande visibilité de cette question auprès du grand public et à son impact sur l'environnement et la santé humaine. La gestion des déchets municipaux nécessite dès lors un système hautement complexe, comprenant un mécanisme de collecte efficace, un système de tri efficace et un suivi approprié des flux de déchets, la mobilisation des citoyens et des entreprises, une infrastructure adaptée à la composition des déchets et un système de financement élaboré. Les pays qui se sont dotés d'un système efficace de gestion des déchets municipaux sont en général plus performants dans la gestion globale des déchets, y compris dans l'atteinte des objectifs de recyclage ».

Ainsi, la directive 2018/851 n'impose pas une ouverture à la concurrence des déchets municipaux et ne s'oppose pas à prévoir une compétence exclusive des communes pour cette catégorie de déchets. Une « libre concurrence » n'est en effet pas nécessairement gage d'efficacité dans la gestion des déchets.

Tel que soulevé à juste titre dans l'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises tel qu'adopté par le comité du 25 janvier 2021, une telle compétence exclusive existe déjà dans le domaine de l'assainissement des eaux usées (cf. article 46 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau (ci-après la « loi du 19 décembre 2008 »).

Il en est de même de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine selon les termes de l'article 42 de la loi du 19 décembre 2008.

Une telle attribution de compétence exclusive – et donc de restriction à la libre concurrence – n'est à notre avis pas contraire à la liberté de commerce et de l'industrie, tel que semble l'entendre l'avis de la Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Assainissement a.s.b.l..

En effet, l'article 11 paragraphe (6) de la Constitution prévoit que : « *La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi* » (nous soulignons).

Le législateur peut dès lors parfaitement, sans enfreindre la liberté de commerce et de l'industrie, prévoir une compétence exclusive des communes dans la gestion des déchets municipaux telle que cette notion est définie par la directive 2018/851.

Une telle attribution de compétence exclusive aux communes ne signifie nullement une exclusion des opérateurs économiques du secteur privé. D'ores et déjà, la très grande majorité des communes du pays font appel, individuellement ou par le biais de syndicats de communes, à des entreprises privées pour la collecte et le transport de certaines fractions de déchets ménagers ou assimilés, voire de tous les déchets ménagers ou assimilés produits sur le territoire communal.

Seules les villes de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette, de Differdange, de Dudelange et la commune de Pétange, ainsi que le Syndicat intercommunal pour l'hygiène publique du Canton de Capellen (SICA), regroupant huit communes, assurent la collecte et le transport des déchets en régie par leurs propres services.

Cela démontre que selon les besoins et les ressources des différentes communes, des méthodes d'organisation distinctes sont envisageables, dont certaines assurent une large place aux opérateurs économiques privés.

**B. Une « libre concurrence » inopportune au regard
du cadre légal applicable aux communes**

En présence d'un système de gestion des déchets municipaux sous égide des communes, qui est ancré dans la législation et les pratiques luxembourgeoises⁵ et qui a fait la preuve de son efficacité, il nous est difficilement compréhensible que les auteurs du projet de loi souhaitent exposer le secteur communal à une « libre concurrence » dans la gestion de ces déchets.

Ce d'autant plus que la concurrence d'opérateurs économiques privés ne peut se faire qu'au détriment des personnes morales de droit public.

Le cadre légal applicable aux communes est inadapté à une concurrence avec des personnes morales de droit privé.

En effet, alors qu'une entreprise privée de collecte et de traitement de déchets est parfaitement libre de négocier le prix de ses prestations de services individuellement avec chacun de ses clients, une commune doit déterminer les taxes dues par voie réglementaire et doit respecter le principe de l'égalité devant les charges publiques.

En conclusion :

- la définition de déchets municipaux devrait être transposée telle que définie dans la directive 2018/851 en abandonnant la distinction entre déchets municipaux ménagers et déchets municipaux non ménagers ;
- en outre, les communes devraient se voir attribuer compétence exclusive pour la gestion des déchets municipaux.

Nous vous remercions de bien vouloir transmettre copie de la présente à Monsieur Fernand Etgen, Président de la Chambre des Députés, et à Monsieur Christophe Schiltz, Président du Conseil d'État.

Veillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire,
Frank HAAG

Le Président,
Marc WEBER

⁵ Déjà en application de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et de l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques.

