

**N° 7659<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(29.1.2021)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers peut largement souscrire aux objectifs du Gouvernement, qui vise à prendre toutes les mesures nécessaires pour que le Luxembourg soit un pays précurseur dans le domaine de la gestion des déchets, de la protection des ressources et de l'économie circulaire.*

*Néanmoins, la Chambre des Métiers voit le projet de loi d'un œil critique. De nombreuses dispositions dépassent en effet le cadre des prescriptions minimales de la directive (UE) 2018/851 qu'elles sont supposées transposer en droit national. Les mesures proposées par le projet de loi ont des répercussions vastes pour toute la société luxembourgeoise, tant pour les particuliers que pour les entreprises et le secteur public, de sorte que la Chambre des Métiers se doit d'insister sur le respect du principe « Toute la directive et rien que la directive. »*

*La Chambre des Métiers s'oppose aux mesures proposées pour combattre l'utilisation des produits à usage unique ainsi que les déchets sauvages. Si elle souscrit aux objectifs des auteurs, elle ne peut soutenir la teneur des dispositions choisies, et ceci notamment dans un contexte de crise sanitaire et économique. Ainsi, la Chambre des Métiers propose de transformer les obligations envisagées en systèmes d'adhésion volontaire. Si le Gouvernement insistait quant au maintien de ces mesures, la Chambre des Métiers revendiquerait alors un accompagnement des PME pour leur mise en œuvre.*

*Par ailleurs, le projet de loi sous avis introduit une nouvelle définition, beaucoup plus vaste, des déchets municipaux ménagers. Si l'assimilation des déchets des établissements aux déchets municipaux ménagers peut se justifier dans un souci de rationaliser le système de collecte des déchets municipaux, cette définition doit, de l'avis de la Chambre des Métiers, être strictement cantonnée aux déchets équivalents en volume aux déchets des ménages. En effet, en l'absence de limite claire entre ce qui est et ce qui n'est pas à considérer comme déchets municipaux ménagers, il n'est pas garanti que les atteintes à la liberté fondamentale du commerce et de l'industrie n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire.*

*La Chambre des Métiers s'oppose en outre aux nouvelles compétences dévolues aux centres de recyclage désormais transformés en « centres de ressources ». Cet élargissement des compétences en matière de réemploi de produits et de réutilisation de déchets rend, d'une part, plus difficile et plus floue la distinction entre produits et déchets, et d'autre part, positionne les gestionnaires de ces centres de ressources – donc le pouvoir public –, en concurrence directe avec les acteurs privés. La Chambre des Métiers souligne à cet égard que les activités de réemploi et de préparation à la réutilisation sont des activités susceptibles de générer des transferts de propriété et de responsabilité et sont visées par le droit d'établissement.*

*Le projet de loi sous objet met en place des dispositions strictes pour la collecte séparée des déchets. La Chambre des Métiers souscrit à ce principe mais attire l'attention des auteurs sur le fait que ces dispositions sont très coûteuses et pénibles à mettre en place, aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises. Elle craint que le manque de ressources (financières, en matière d'espace et en matière de personnel formé) ne voue ces mesures à l'échec dès leur constitution et mène à des frustrations non nécessaires dans la population en ce qui concerne la bonne gestion des ressources.*

*En ce qui concerne les modifications apportées aux régimes de responsabilité élargie des producteurs, la Chambre des Métiers plaide pour une simplification de certaines mesures concernant les organismes agréés (notamment en ce qui concerne la possibilité de déléguer à un organisme « tout ou partie » des obligations ainsi que les paramètres de modulation des contributions). La Chambre des Métiers critique en outre les possibilités de facturation en dehors de tout engagement contractuel, à savoir par les organismes agréés à l'égard de producteurs ou distributeurs non affiliés, par des communes ou par l'État, à l'égard des organismes agréés.*

*La Chambre des Métiers rappelle de surcroît qu'en matière de construction et de déconstruction, l'entrepreneur de construction est en premier lieu l'exécutant d'une commande. Il appartient aux maîtres d'ouvrages – souvent les autorités publiques – de planifier leurs chantiers autrement.*

*La Chambre des Métiers s'interroge en outre sur le réalisme d'une collecte séparée des déchets pour les constructions plus anciennes ainsi que pour les rénovations. Elle propose d'introduire une exception à cette obligation pour les chantiers de déconstruction de plus faible envergure.*

*Regrettant de ne pouvoir avoir accès aux règlements grand-ducaux concernant le traitement des déchets routiers et les normes de qualité auxquels doivent répondre les matériaux issus du recyclage des déchets de construction et de déconstruction, la Chambre des Métiers ne peut en apprécier la portée. D'une manière générale, il convient de publier les projets des règlements d'exécution avec le texte de la loi.*

*La Chambre des Métiers tient à rappeler une de ses demandes de longue date concernant l'importance d'une planification à long terme du réseau de décharges. Ceci est d'autant plus important que les procédures d'acquisition des terrains et d'autorisation ainsi que les travaux d'infrastructures nécessaires à l'ouverture de nouvelles décharges sont considérables. La Chambre des Métiers souligne encore qu'un allègement des procédures d'autorisation pour le concassage de produits minéraux dans des installations mobiles utilisées sur des chantiers et pour l'utilisation de déchets inertes dans des remblais permettrait également une réduction des déchets inertes mis en décharge.*

*Si la Chambre des Métiers peut comprendre l'importance de la collecte de données concernant les déchets, elle a un nombre de questions sur la mise en place du nouveau registre électronique national des déchets qui devront être adressées avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi qui le rend obligatoire. Elle demande enfin qu'une campagne de sensibilisation accompagnée de formations gratuites soit mise en place pour faciliter la mise en œuvre de ce registre électronique. Elle insiste en outre sur la nécessité que le secret d'affaires des entreprises soit respecté.*

\*

Par sa lettre du 7 août 2020, Madame la Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi vise à transposer en droit national la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets. Cette dernière a été transposée en droit national par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets, qui sera par conséquent modifiée par le projet sous avis.

La directive (UE) 2018/851 a pour objectif principal de convertir la gestion des déchets dans l'Union européenne en une gestion durable des matières, afin « de protéger, de préserver et d'améliorer la qualité de l'environnement, de protéger la santé humaine, de garantir une utilisation prudente, efficace et rationnelle des ressources naturelles, de promouvoir les principes de l'économie circulaire, de renforcer l'utilisation des énergies renouvelables, d'accroître l'efficacité énergétique, de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des ressources importées, de créer de nouvelles perspectives économiques et de contribuer à la compétitivité à long terme. » Pour ce faire, elle propose un bon nombre de mesures, parmi lesquelles :

- La reconnaissance des déchets comme une ressource.
- L'augmentation des objectifs pour la préparation en vue de la réutilisation et du recyclage des déchets.
- Des règles pour améliorer les systèmes de gestion de déchets, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre les acteurs privés et publics.
- Le recours à des instruments économiques pour inciter à l'application de la hiérarchie des déchets (en premier lieu, la prévention avant la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, la valorisation et l'élimination).

- Des précisions sur le statut de déchet.
- De nouvelles exigences pour les régimes de responsabilité élargie des producteurs.
- La promotion de mesures pour la prévention spécifiquement des déchets alimentaires et des déchets sauvages.
- La promotion de la collecte séparée des déchets.
- L'amplification du réemploi et de la préparation à la réutilisation.
- Des règles plus précises sur l'enregistrement des données liés à la gestion des déchets, ainsi que sur le calcul des taux de recyclage.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous objet vise à transposer les mesures prévues par la directive (UE) 2018/851 en droit national et à les intégrer dans le processus de promotion de l'économie circulaire au Luxembourg. La transposition de la directive doit être vue dans un cadre plus large, ensemble avec d'autres textes législatifs en matière de déchets, ainsi qu'avec le plan national de la gestion des déchets et des ressources et la stratégie « Zero waste Luxembourg ».

Le Gouvernement a pour ambition de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour que le Luxembourg reste un pays précurseur dans le domaine de la gestion des déchets, de la protection des ressources et de l'économie circulaire.* » Pour ce faire, il saisit l'occasion de la transposition de la directive (UE) 2018/851 pour introduire des mesures incisives touchant tous les secteurs de la société luxembourgeoise.

Afin d'améliorer la prévention des déchets, dans le respect de la hiérarchie des déchets, le projet de loi sous avis introduit des mesures visant surtout la réduction des produits à usage unique, mais également des déchets alimentaires et des déchets sauvages, tels :

- L'interdiction d'utilisation de produits à usage unique sur les fêtes et événements publics.
- L'utilisation obligatoire de récipients réutilisables dans la vente de repas à emporter ainsi que la livraison de repas.
- La mise en place de restrictions de mise sur le marché visant la réduction de la dispersion de microplastiques.
- L'interdiction concernant le dépôt d'imprimés publicitaires sur les véhicules ou de leur distribution dans les boîtes à lettre et du lancement de confettis sur la voie publique.

Le projet de loi renforce par ailleurs les mesures concernant la collecte séparée des déchets en introduisant, entre autres, de nouvelles obligations pour les résidences ; en interdisant la collecte des déchets encombrants ; et en visant à instaurer des stations de tri dans les surfaces de vente au détail et des supermarchés.

D'autres modifications concernent la responsabilité élargie des producteurs et les organismes agréés chargées d'endosser ces responsabilités pour leurs membres.

Le projet de loi prévoit surtout une définition très large des déchets municipaux ménagers, qui tombent sous la responsabilité exclusive des communes. Aussi, les centres de recyclage actuels sont transformés en « centres de ressources » aux compétences élargies.

D'autres mesures visent les déchets dangereux, les biodéchets et les déchets inertes, de construction et de déconstruction. L'établissement d'inventaires de matériaux préalables à la déconstruction de bâtiments devient obligatoire. Un registre électronique national obligatoire des déchets est mis en place.

Pour faire valoir ces nouvelles mesures, le projet de loi prévoit des sanctions administratives ainsi qu'une augmentation des peines et amendes applicables.

### 1.1. Portée du projet de loi

La Chambre des Métiers salue la protection de l'environnement, l'organisation efficiente de la gestion des déchets, surtout par leur prévention, ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources et des matières.

Elle souscrit à la volonté du Gouvernement de promouvoir « la transition de l'économie linéaire actuelle vers une économie circulaire, efficiente et renouvelable qui respecte les limites des écosystèmes », telle qu'énoncée dans le programme gouvernemental.

Il s'avère que l'Artisanat est un acteur important et incontournable dans l'économie circulaire en ce que les entreprises artisanales interviennent dans la construction durable, dans la réparation, dans l'innovation et dans l'écoconception de produits. Il joue notamment un rôle important dans la gestion des ressources naturelles ; dans la protection des écosystèmes ; et peut se distinguer par de bonnes pratiques en matière de gestion des déchets et d'utilisation de matériaux locaux. A titre d'exemple, plus de 1.200 entreprises artisanales luxembourgeoises sont rattachées au réseau de la SuperDrecksKëscht fir Betriber®, qui est géré conjointement par la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce et le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (Administration de l'environnement), et qui représente une belle réussite dans le domaine du développement durable.

Le nouveau modèle de l'économie circulaire est axé davantage sur la prévention de déchets et la réutilisation de produits et de matières premières secondaires. L'Artisanat avec son savoir-faire traditionnel et sa flexibilité a également un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. La Chambre des Métiers soutient le développement d'une politique conséquente de diversification dans le domaine du recyclage et de l'utilisation rationnelle des matières au Luxembourg. Le fait d'avoir au Luxembourg des actions comme la « SuperDrecksKëscht » peut être un argument central dans la définition d'une politique plus générale en vue de d'implantation d'entreprises hautement spécialisées dans le domaine du recyclage de matières premières et de la réutilisation de celles-ci dans un processus de production nouveau. L'implémentation d'une stratégie plus offensive au niveau d'un secteur ou cluster permettant ainsi une diversification du tissu économique national en direction de l'utilisation rationnelle des ressources pourrait offrir à terme de nouvelles opportunités économiques au Luxembourg et un potentiel d'emplois nouveaux.

Néanmoins, la Chambre des Métiers se doit d'exprimer certaines critiques.

En premier lieu, le projet de loi transpose une directive européenne et vise à adapter la législation nationale à un cadre européen harmonisé. La Chambre des Métiers constate que certaines mesures sous projet dépassent cependant largement ce cadre. Elle se doit donc d'insister avec emphase au respect du principe « Toute la directive et rien que la directive. ».

Ainsi, par exemple les définitions des « déchets municipaux » et des « déchets de construction et de démolition » reprises dans le projet de loi dépassent largement les définitions de la directive (UE) 2018/851. Les conséquences sont importantes pour les entreprises artisanales, d'une part en ce qui concerne la collecte de leurs déchets, et d'autre part en ce qui concerne le travail sur les chantiers. Il en est de même pour la définition de « recyclage de qualité élevé » qui ne figure même pas dans la directive à transposer.

Les mesures prévues par le projet de loi pour réduire l'utilisation des produits à usage unique sont par ailleurs très importantes, surtout si on les analyse dans le contexte des mesures proposées par d'autres textes qui sont en cours d'élaboration, notamment le projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ainsi que le projet de loi relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

La Chambre des Métiers marque son opposition à ces initiatives et les discutera plus en détail ci-dessous (cf. partie 2 Commentaires des articles).

Ces mesures ciblent particulièrement les métiers de l'alimentation et de la vente au détail, deux secteurs durement éprouvés par la crise sanitaire actuelle et qu'il ne faudrait pas soumettre à de plus amples restrictions sinon à aggraver leurs difficultés. Ainsi, la Chambre des Métiers revendique que les obligations prévues par le projet de loi sous avis, particulièrement ceux concernant l'utilisation de récipients réutilisables et la mise en place de stations de tri dans le commerce au détail, soient reformulées pour en faire dans une première phase des mesures volontaires. Si le Gouvernement insiste sur ces mesures obligatoires, la Chambre des Métiers demande subsidiairement que des périodes transitoires plus importantes soient mises en place, afin de permettre aux entreprises de trouver des solutions écologiquement et économiquement viables, et qu'elles soient accompagnées, aussi bien par des aides financières que par des formations adéquates.

Le projet de loi prévoit aussi des dispositions strictes concernant la collecte séparée des déchets. La Chambre des Métiers souscrit à ce principe mais elle met en garde que certaines dispositions, telle que l'interdiction de la collecte des déchets encombrants et l'obligation de la mise en place d'une collecte

séparée des déchets même sur des chantiers de rénovation de faible envergure, ne sont pas prescrites par la directive (UE) 2018/851 à transposer et entraîneraient des coûts économiques disproportionnés aux objectifs poursuivis. Il en est de même pour la mise en place de différentes stations de tri dans les résidences, les commerces au détail et les supermarchés.

La Chambre des Métiers critique en outre le fait que le projet de loi renvoie à plusieurs règlements d'exécution, concernant notamment les déchets inertes, de construction et de déconstruction et qui visent à mettre en œuvre les principes d'une politique intégrée de gestion des déchets et d'utilisation rationnelle des ressources, alors que les textes des projets de règlement grand-ducal afférents n'ont pas été communiqués en même temps que le projet d'avis sous objet, de sorte qu'il est difficile, voire impossible d'apprécier la portée du projet de loi sur les entreprises en général et les PME de l'Artisanat en particulier.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'une coopération étroite entre les autorités concernées et les milieux professionnels en vue de la finalisation des règlements grand-ducaux d'exécution afin de limiter les charges administratives incombant aux entreprises et d'éviter des doubles emplois.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers tient à rappeler que le succès de l'action « SuperDrecks-Kësch fir Betriber® » tient, d'une part, au fait que le système a pu être mis en place et graduellement développé sur la base d'une coopération très étroite entre les autorités compétentes et les milieux professionnels ; et d'autre part, au fait que le pragmatisme et l'implémentation de méthodes de conseils proches des besoins du terrain ont permis une adhésion rapide de bon nombre de chefs d'entreprises qui ont ainsi pu s'identifier à la philosophie développée dans le contexte de ce partenariat. Elle recommande de faire pareil pour le développement de nouvelles mesures concernant la prévention des déchets et la gestion des ressources au Luxembourg.

## **1.2. La nouvelle définition des « déchets municipaux ménagers »**

Le projet de loi sous avis distingue les déchets municipaux ménagers des déchets municipaux non ménagers (article 3 points 13 et 14).

Suivant le droit positif de la loi modifiée de 2012, la gestion des déchets ménagers et déchets assimilés est attribuée aux communes ; ces dernières en ont l'entière responsabilité, de sorte que les entrées d'entreprises du secteur privé sur ce marché sont impossibles, sauf à disposer d'une autorisation spécifique dans le cadre d'une concession publique.

Ce principe de responsabilité exclusive des communes est repris dans le projet de loi à l'égard des déchets municipaux ménagers. Elle comprend les opérations de collecte, transport, mais aussi la valorisation, le tri et l'élimination des déchets y compris la surveillance de ces opérations et des sites de décharges (article 3 point 21).

La question qui se pose est de savoir si cette exclusivité ne constitue pas une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, liberté fondamentale reconnue par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacrée au Luxembourg par l'article 11 paragraphe 6 de la Constitution. En effet, il est de jurisprudence constante que les restrictions au principe de la liberté du commerce et de l'industrie sont d'interprétation stricte et qu'elles doivent remplir les quatre conditions : s'appliquer de manière non discriminatoire, se justifier par des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre<sup>1</sup>.

La distinction entre les déchets municipaux ménagers et les déchets municipaux non ménagers est essentielle car elle trace la limite du principe de la liberté du commerce et de l'industrie en matière de gestion des déchets. Or, le projet de loi sous avis donne une définition très large des déchets municipaux ménagers.

Le projet de loi, tout en supprimant l'actuelle distinction entre les déchets municipaux ménagers et les déchets assimilés aux déchets municipaux ménagers, introduit une définition des déchets municipaux ménagers en fonction de la provenance, à savoir que ces déchets sont qualifiés comme tels s'ils proviennent des ménages, des copropriétés, ou encore des « établissements » (article 3 point 13) ; tout en indiquant une liste non limitative d'entités, tels les « commerces, artisans, collectivités, structures

<sup>1</sup> TA 26-7-2000, Pasicrisie administrative 2019, Autorisation d'établissement n° 8 p.88

d'accueil, établissements scolaires et parascolaires » qui sont des établissements au sens de la définition.

Or, la Chambre des Métiers estime que la définition des déchets des établissements est susceptible d'interprétation et donc source d'une insécurité juridique. Ainsi, la notion d'établissement n'est pas une terminologie définie, et la Chambre des Métiers se pose la question de savoir si elle inclue les immeubles de bureaux, ou les immeubles industriels.

Ensuite, les déchets des établissements seraient à qualifier de déchets municipaux ménagers « *dans la mesure où les déchets [des établissements] 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.* » Si l'assimilation des déchets des établissements aux déchets municipaux ménagers peut se justifier dans un souci de rationaliser le système de collecte des déchets municipaux, cette assimilation doit cependant être strictement limitée aux déchets équivalents aux déchets des ménages. A ce sujet la Chambre des Métiers propose d'ajouter trois critères de distinction au texte de loi, qui sont : la nature, la taille, et le volume des déchets. Concernant le volume, il conviendrait de fixer la limite des déchets municipaux ménagers des « établissements » à la limite équivalente à la quantité normalement produite par un ménage, soit 142 litres par semaine calendrier avec un maximum toléré de 240 litres par semaine.

En l'absence de limite claire entre ce qui est et ce qui n'est pas à considérer comme déchets municipaux ménagers, il n'est pas garanti que les atteintes à la liberté fondamentale du commerce et de l'industrie soient justifiées et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire.

### 1.3. La compétence élargie des nouveaux centres de ressources

Le projet de loi sous avis confère aux centres de ressources, qui est la nouvelle terminologie pour les actuels centres de recyclage, une compétence élargie aux opérations suivantes (article 3 point 2) :

- la collecte de produits en vue de leur réemploi ;
- la collecte de déchets municipaux en vue de leur préparation à la réutilisation, recyclage de quantité élevée, autres formes de valorisation et élimination ;
- la sensibilisation et l'information du public sur la gestion des déchets et de ressources.

La Chambre des Métiers estime que ces nouvelles compétences dévolues à ces infrastructures en matière de réemploi de produits et de réutilisation de déchets devraient cependant être mieux circonscrites par la loi car il s'agit d'activités susceptibles de générer des transferts de propriété et de responsabilité, et d'être visées par le droit d'établissement.

Les centres de ressources n'ayant pas de personnalité juridique distincte des autorités locales qui les exploitent, ils deviennent des acteurs de l'économie privée, qui font de la concurrence aux entreprises privées.

La possibilité prévue par le projet de loi sous avis de renvoyer à un règlement grand ducal pour « *déterminer les modalités d'aménagement, de fonctionnement et de gestion des centres de ressources et de l'organisation du réseau* » (les centres pouvant suivant le projet fonctionner en réseaux) (article 17 paragraphe 7) est particulièrement préoccupante aux yeux de la Chambre des Métiers ; d'une part en raison du potentiel de concurrence au détriment d'entreprises privées ; et d'autre part en raison de l'imprécision de l'habilitation du pouvoir réglementaire à traiter en détail de ces activités.

Concernant le réemploi, le texte sous avis vise la « collecte de produits » ; cette terminologie serait à revoir puisqu'elle suppose que cette activité ne pourrait pas porter sur la gestion d'un déchet, qui est par définition un produit dont le détenteur se défait ou a l'intention de le faire (article 3 point 3). Les produits réemployés étant à qualifier de produits destinés à être utilisés à « *nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus* » (article 3 point 32), il faudrait définir le cadre juridique du réemploi de produits, notamment au regard des questions suivantes :

- Le centre de ressource est-il un lieu de stockage ou un lieu de vente ?
- Les produits sont-ils destinés à être vendus ou donnés ?
- Le centre de ressource intervient-il en tant qu'intermédiaire ou nouveau propriétaire du produit ?
- Quid des responsabilités ?
- Quid des autorisations notamment au regard du droit d'établissement ?

- Qu'en est-il des autorisations d'exploitation dont doivent disposer certains ateliers ?

Le projet de loi sous avis étend également la compétence des centres de ressources à la préparation des déchets municipaux en vue de leur réutilisation. La valorisation est définie comme étant « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau* » (article 3 point 38).

Si la fin de statut de déchet fait l'objet de dispositions techniques (article 6 du projet de loi) il est regrettable que cette fin du statut de déchet lié à la renaissance en tant que produit ne soit pas accompagnée juridiquement.

Les questions similaires au réemploi se posent en effet, et en particulier de définir en quelle qualité un centre de ressource interviendra-t-il et quelles seront les contraintes qu'il devra respecter afin d'agir en conformité avec le droit. Le contexte juridique de l'intervention des centres de ressources devrait donc être précisé de manière que leurs activités, dès lors qu'elles ont une implication commerciale, ne soient pas exercées au détriment des acteurs privés.

\*

## 2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

### *Ad article 3*

L'article 3, paragraphe 2, dispose qu'un centre de ressources est « une infrastructure fixe ouverte au public destinée à la collecte séparée de produits en vue de leur réemploi et de déchets municipaux en vue de leur préparation à la réutilisation, recyclage de qualité élevée, autres formes de valorisation et élimination ainsi qu'à la sensibilisation et à l'information du public sur la gestion des déchets et des ressources ». Cette nouvelle notion élargit donc la compétence des anciennes infrastructures de collecte sélective des déchets problématiques à la collecte de produits en vue de leur réemploi (sans passer par le stade déchet), ainsi qu'à la collecte de déchets en vue de leur préparation à la réutilisation (donc, selon le paragraphe 26, la réparation).

La Chambre des Métiers s'oppose à cet élargissement des compétences, d'une part parce qu'il rend plus difficile et plus floue la distinction entre produits et déchets, et d'autre part, parce qu'il met les gestionnaires des centres de ressources, qui sont des personnes de droit public, en concurrence directe avec les acteurs privés. Elle renvoie à ses commentaires repris sous le point 1.3 *supra*.

La Chambre des Métiers renvoie à ces commentaires repris sur le point 1.2 ci-dessous concernant la définition des déchets municipaux ménagers (paragraphe 13), qui comprend désormais les déchets venant « *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.* »

La notion actuelle de « déchets encombrants » disparaît. Ceux-ci sont désormais intégrés dans la notion de déchets municipaux ménagers. La Chambre des Métiers se demande comment cette mesure sera mise en œuvre et renvoie à ses observations à ce sujet sous l'article 10 ci-dessous.

La définition de la déconstruction au paragraphe 18 n'inclut pas seulement l'enlèvement total, mais également l'enlèvement partiel des éléments d'un bâtiment. Elle s'applique donc également aux travaux de rénovation. La Chambre des Métiers plaide en faveur d'une exclusion des chantiers de petite envergure de cette définition et renvoie à ses observations concernant l'article 23 ci-dessous. Elle constate en outre que cette définition dépasse le cadre de la directive (UE) 2018/851, et tient à rappeler que le principe de « La directive, et rien que la directive » doit s'appliquer dans ce cas.

En ce qui concerne le renvoi vers l'article 2, point 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés prévu au paragraphe 24 (définition des meilleures techniques disponibles), la Chambre des Métiers tient à rappeler sa revendication que les normes rattachées aux « meilleures techniques disponibles » soient définies par l'administration et rendues publiques, afin d'éviter les insécurités préjudiciables qui s'installent en l'absence d'une telle publicité.

L'article 3, paragraphe 28 du projet de loi sous avis prévoit qu'un producteur de produits est « *toute personne physique ou morale établie ou non au Grand-Duché de Luxembourg qui, à titre professionnel, fabrique, remplit, vend ou importe, quelle que soit la technique de vente utilisée, y compris par le biais de contrats à distance tels que définis à l'article L.222-1 du Code de Consommation, et place sur le*

*marché luxembourgeois des produits* ». Cette définition peut prêter à confusion entre une société exportatrice située à l'étranger qui vend des produits à une société importatrice située au Grand-Duché du Luxembourg. Qui est à considérer comme le producteur de produits ?

La Chambre des Métiers propose de clarifier ce point en précisant que le producteur de produits « ... importe ou vend directement à un utilisateur au Luxembourg » son produit. La Chambre des Métiers se réjouit que le commerce à distance soit explicitement cité dans la définition, mais demande des précisions sur le traitement et la définition de marketplaces en ligne.

La notion de recyclage de qualité élevée, telle que définie au paragraphe 31, est très vague et prête à des interprétations divergentes. Cette définition dépasse en outre le cadre de la directive (UE) 2018/851. La qualité du recyclage devrait être couverte par les taux de recyclage imposés pour les différents déchets concernés.

Le paragraphe 32, définit le réemploi comme « toute opération par laquelle des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau » . Pour la Chambre des Métiers, le composant d'un produit ne s'obtient que par le démontage du produit. Il s'agit donc d'une opération de préparation à la réutilisation et par conséquent d'un traitement de déchet au sens du paragraphe 26 du même article.

Le commentaire des articles précise que la notion de zones excavées incluse dans la définition du remblayage (ad paragraphe 35) ne vise pas les excavations dans le cadre de constructions privées ou de faible envergure. La Chambre des Métiers demande que cette précision soit incluse dans le texte du projet de loi.

#### *Ad article 8*

L'article 8 introduit l'obligation pour « toute personne qui collecte des déchets, à l'exception des collectes par apport « d'informer » le producteur ou le détenteur de la destination et du mode de traitement de ces déchets ». Cette information reste donc volontaire pour les collectes par apport, tels les collectes organisées par les infrastructures publiques (centres de tri, SuperDrecksKëscht) et les collectes effectuées dans l'espace public, par exemple dans les commerces.

La Chambre des Métiers se pose un certain nombre de questions à cet égard. Quelle est la raison d'être derrière cette distinction entre collectes par apport et autres collectes ? L'obligation d'information ne devrait-elle pas également s'appliquer aux collectes organisées par les infrastructures publiques ? Dans quelle forme est-ce que cette information doit-elle se faire : sur demande du producteur ou détenteur, ou être accessible au public général ?

#### *Ad article 9*

Le projet de loi prévoit l'interdiction d'utilisation de produits à usage unique lors de fêtes et d'événements publics :

- à partir du 3 juillet 2020 pour les produits en plastique à usage unique (barquettes et autres récipients pour aliments, assiettes, fourchettes, couteaux, cuillères, baguettes, touillettes, pailles, mini-pics, gobelets, tasses, verres, bouteilles).
- à partir du 3 juillet 2024 pour les produits à usage unique (assiettes, touillettes, pailles, mini-pics, gobelets, tasses, verres, bouteilles, canettes à boisson, cartons à boisson).

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement de réduire l'utilisation des produits à usage unique. L'Artisanat est un acteur essentiel dans l'écoconception et la réutilisation de produits et est prêt à utiliser son savoir-faire traditionnel et son esprit innovateur pour relever le défi de l'économie circulaire.

Cependant, la Chambre des Métiers ne peut pas approuver la mesure proposée en raison du fait qu'il n'existe pas d'alternative économiquement viable et sanitaires défendable aux produits à usage unique utilisés sur les fêtes et les événements publics. Les stands des forains et associations qui proposent de la nourriture et des boissons lors de ces événements ne sont pas équipés pour mettre en place un système de reprise de récipients – faute de place de stockage, de moyen de nettoyage professionnel, de ressources. Les forains devraient donc déployer des efforts démesurés pour mettre en œuvre cette mesure et respecter les règles hygiéniques qui sont de mise dans le secteur alimentaire alors que le contexte économique actuel est déjà très difficile pour ce secteur en raison de la Covid-19. Par ailleurs, comment feraient les associations locales lors de fêtes ou d'activités de restauration accessoire qui sont souvent leurs principales sources de recettes ?



La Chambre des Métiers peut souscrire à une interdiction des produits à usage unique en plastique à partir du 3 juillet 2024. Ce délai laisse aux forains et associations le temps de s'informer sur des alternatives écologiquement raisonnables et économiquement viables – et d'éviter ainsi le recours à des solutions « green-washed » par manque de temps et d'alternatives. La Chambre des Métiers pourrait s'imaginer par ailleurs la création d'un label pour les entreprises qui décident de ne plus utiliser les produits à usage unique. Une éventuelle interdiction de ces produits pourrait être rediscutée après la mise en place d'un système de reprise national, qui proposera en plus des solutions pour les issus d'hygiène (nettoyage professionnel), de logistique et de stockage.

La Chambre des Métiers ne s'oppose pas à l'interdiction du dépôt d'imprimés publicitaires sur les véhicules (article 9, paragraphe 6) mais elle demande que l'interdiction prévue au paragraphe 7 concernant le dépôt et la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale dans les boîtes à lettres puisse se faire sauf refus implicite du destinataire et non pas soumis à la condition de son accord formel.

Le paragraphe 8 impose aux restaurants de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte de l'établissement dans des récipients réemployables ainsi qu'avec des couverts réemployables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. En outre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les gobelets et les assiettes utilisés dans le cadre d'un service de livraison de repas à domicile ou en cas d'un service de repas à emporter sont réemployables et font l'objet d'une reprise (paragraphe 9). Les personnes soumises au régime de responsabilité élargie des producteurs de ces récipients et couverts réemployables et qui font l'objet d'une reprise sont tenues de présenter pour le 31 décembre 2023 une feuille de route pour déployer ces récipients dans le cadre d'un service de livraison de repas à domicile ou en cas d'un service de repas à emporter.

Bien que la Chambre des Métiers salue l'inscription du droit du client d'un restaurant d'emporter ses restes (paragraphe 4), elle voit d'un œil critique que cette obligation soit accompagnée d'une interdiction des récipients non-réemployables, et ceci à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, ce qui ne laissera pas aux restaurateurs le temps de se préparer convenablement à cette nouvelle contrainte.

La Chambre des Métiers se réjouit de la mise en place de l'Ecobox par la SuperDrecksKëscht, mais doit constater que celle-ci n'a pas encore pénétré le marché à une échelle pouvant permettre l'interdiction des récipients non réutilisables. A l'heure actuelle, le système Ecobox n'existe qu'en deux variantes (récipients ronds en deux tailles, permettant surtout d'emporter des mets comme des salades ou des soupes). D'autres formes de récipients (rectangulaire, compartimenté, etc.) devront impérativement être développées, testées et mises sur le marché avant l'introduction obligatoire de récipients réemployables.

La mise en place d'un système de récipients réutilisables pour la consommation sur place ou à emporter demande aussi aux restaurants et artisans d'avoir les moyens de stocker les récipients propres et les récipients utilisés, de gérer un système de consigne, et d'avoir les moyens pour répondre aux demandes sanitaires qui l'accompagnent. Les frais de mise en place d'un tel système seraient considérables et sans possibilité de retour sur investissement dans un contexte économique déjà difficile pour le secteur Horeca. La Chambre des Métiers tient également à rappeler que le restaurateur et le livreur de repas sont souvent des acteurs différents.

Elle craint que le bref délai pour les personnes soumises au régime de responsabilité élargie des producteurs de ces récipients de mettre en place une feuille de route déjà le jour avant l'entrée en vigueur de la mesure concernée ne soit utopique et déconnecté des réalités du terrain.

La mise en place d'un système de reprise demande un effort logistique (transports de récipients vides pour nettoyage et pour mise à disposition dans les restaurants) et une charge administrative (administration des consignes) considérables. La livraison de repas et la collecte et le transport simultanés de récipients usagés pose en outre des questions d'hygiène et de responsabilités importantes sur lesquelles les auteurs du projet de loi restent muets.

La Chambre des Métiers s'oppose strictement à l'obligation de doter les lave-linges d'un filtre à microfibres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Cette obligation dépasse largement le cadre de la directive. En effet, dans une réponse du 28 février 2020 à la question parlementaire EE-003693/2019, la Commission européenne a indiqué vouloir considérer de telles mesures que lors de la prochaine révision du règlement d'exécution en matière d'écoconception des lave-linges en 2025. Elle a en outre souligné que son évaluation de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires indique que les technologies de traitement conventionnelles filtrent déjà jusqu'à 99% des microplastiques dans les eaux usées.

L'article 9 sous avis est supposé transposer également l'article 1<sup>er</sup> point 10) de la directive (UE) 2018/851. La Chambre des Métiers est cependant d'avis que les auteurs dépassent largement le cadre posé par la directive. Celle-ci propose aux Etats membres de prendre des mesures qui promeuvent et soutiennent des modèles de production et de consommation durable et encouragent l'utilisation de produits durables et le réemploi. Les interdictions incisives prévues par le projet sous avis ne sont nullement imposées par la directive à transposer. La Chambre des Métiers insiste pour que la directive soit interprétée à la lettre et en faveur des entreprises. Tout au plus elle accepte que les auteurs du projet de loi veuillent introduire un système volontaire.

Bien que le projet de loi dépasse la directive sur certains points, la Chambre des Métiers estime qu'il n'en transpose pas d'autres ; ainsi, l'article sous objet ne propose pas de système promouvant les activités de réparation, ni la promotion de la disponibilité des pièces détachées, prévus par l'article 1<sup>er</sup> point 10 de la directive. Ceci serait cependant d'autant plus important vu le développement du marché qui propose toujours plus de systèmes « all-in-one » de grands fournisseurs. Les entreprises artisanales sont par conséquent souvent dans l'impossibilité d'effectuer les réparations nécessaires, faute de matériel ou de données. Il importerait en outre de définir au niveau national une stratégie d'utilisation des données produites par les systèmes « smart » avec pour objectif de promouvoir l'installation et surtout la maintenance et la réparation de ces systèmes par les entreprises locales, dans un esprit d'économie circulaire.

La Chambre des Métiers tient en outre à souligner les difficultés de la mise en œuvre des mesures proposées pour les PME. Elle demande, le cas échéant, à l'administration compétente de faciliter la mise en place de systèmes de reprises nationaux, et d'accompagner leur implémentation par des mesures de simplification administratives et la mise en place de régime de subventions destinées aux PME.

#### *Ad article 10*

L'article 10 paragraphe premier impose au détenteur de déchets, défini comme le producteur de déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets en sa possession, d'assurer que ses déchets soient soumis à une opération de préparation à la réutilisation, à un recyclage de qualité élevée ou à une autre opération de valorisation en respectant la hiérarchie des déchets. Ceci implique que la responsabilité du traitement correct des déchets revient au producteur, donc au citoyen privé ou à l'entreprise concernée. Cependant, ni l'entreprise, ni le particulier ne peuvent être tenus responsables du traitement des déchets tant que ceux-ci ont été enlevés par un collecteur agréé. La Chambre des Métiers est d'avis que la responsabilité devrait donc retomber à ce dernier dès que la collecte a été faite.

Suivant le paragraphe 2, la collecte séparée sera désormais obligatoire pour le papier et le carton, le verre, les métaux, les matières plastiques, les biodéchets, le bois, les textiles, les emballages, les déchets problématiques des ménages, les déchets d'équipements électriques et électroniques, les déchets de piles et d'accumulateurs, les pneus, et les autres déchets tombant sous le régime de la responsabilité élargie des producteurs. La Chambre des Métiers souligne que cet élargissement de la collecte séparée impose aux particuliers et aux entreprises d'avoir la place nécessaire pour le stockage de ces différentes fractions. A ce sujet, la Chambre des Métiers rappelle son analyse de 2020 concernant le besoin en terrain des artisans luxembourgeois qui se chiffre à plus de 70 hectares. Il ne semble donc pas opportun d'imposer des mesures entraînant des besoins de place supplémentaire. La Chambre des Métiers se demande en outre si une collecte séparée de toutes ces fractions dans le milieu privé est vraiment réalisable et nécessaire.

Le paragraphe 3 introduit la possibilité d'une dérogation à la collecte séparée de ces fractions sous certaines conditions, sans cependant préciser qui peut demander une telle dérogation. La Chambre des Métiers propose en tout cas que l'Administration de l'environnement mette en ligne des formulaires électroniques pour la demande de dérogation afin de réduire la charge administrative des entreprises.

Le paragraphe 4 interdit la collecte en mélange des différentes fractions de déchets encombrants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022. La Chambre des Métiers pour sa part a des doutes sur la question de savoir s'il faudra que les particuliers démontent les différentes composantes (bois, métal, verre, etc.) de leurs vieux meubles et autres objets et les ramènent aux centres de ressources ? Et en cas de réponse positive, quid des personnes vivant dans des appartements qui ne disposent pas d'outils, ni d'un atelier pour le démontage, ou des personnes sans voiture, ou qui n'est pas assez grande pour transporter les différentes pièces ? Sans autre système en place, cette mesure n'est pas réalisable, ne sera pas respectée et au pire ira à l'encontre de l'objectif de cette loi et mènera à davantage de dépôts sauvages de déchets.

Le paragraphe 5 impose aux immeubles d'au moins 4 lots à caractère résidentiels la collecte séparée du papier et carton, du verre, des biodéchets, des emballages, des déchets problématiques des ménages, des déchets d'équipements électriques et électroniques, et des déchets de piles et d'accumulateurs. La collecte séparée de ces fractions se heurtera cependant à un problème de disponibilité d'un local commun assez grand qui permette la mise en place d'une station de tri des déchets, nonobstant le fait que malgré les obligations légales en vigueur, une partie des communes n'offre à ce jour même pas encore de collecte pour les biodéchets. La Chambre des Métiers est d'avis qu'il incombe au secteur public de montrer l'exemple avant d'imposer de nouvelles contraintes aux entreprises et aux privés.

Il faudra en outre désigner une personne responsable de la surveillance du tri ainsi que du transport des déchets au centre de ressources, ce qui pose des problèmes aussi bien au niveau légal (autorisation nécessaire pour le transport de déchets) que de la sécurité (transport de déchets problématiques) que des ressources financières (financement du responsable du tri, coûts de la collecte). Le projet de loi reste muet sur les modalités de la mise en œuvre de cette mesure.

Le paragraphe 6 impose au commerce de détail d'une surface de vente de plus de 400 m<sup>2</sup> proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation de mettre en place un point de reprise par collecte séparée des déchets d'emballage à la sortie des caisses. Bien que la Chambre des Métiers comprenne que le régulateur veut faciliter la collecte séparée aux particuliers en mettant à disposition davantage de points de collecte, elle se pose un bon nombre des questions.

Comment feront les commerces de vente au détail qui n'ont pas de place à la sortie des caisses pour permettre la mise en place d'une station de tri ? Est-ce que l'Etat soutiendra financièrement les transformations nécessaires dans les magasins ? Qu'en est-il de la surveillance en ce qui concerne la qualité du tri afin d'éviter qu'aucun emballage non-issu des produits achetés sur place y soit déposé ? Les commerces devront mettre en place une certaine surveillance pour garantir la qualité exigée par ce projet de loi, ce qui entraînera des coûts considérables. Qu'en est-il de l'hygiène ? Qui s'occupera de la logistique et assumera les coûts y relatifs ? Qu'en est-il de l'organisation de la collecte ? Ne faudra-t-il pas démultiplier les transports de collecte en vue de réduire les trajets non-nécessaires et la production inutile de CO<sub>2</sub> ?

Le paragraphe 7 prévoit que les supermarchés avec une surface de vente de plus de 1.500 m<sup>2</sup> soient dotés d'une infrastructure permettant au moins la collecte séparée des déchets municipaux ménagers de papier, de carton, de verre, de plastique, des piles et accumulateurs portables, des emballages métalliques, des emballages composites et des déchets d'équipement électriques et électroniques de très petite dimension. Dans ces infrastructures, une surveillance de la qualité du tri doit être assurée. La Chambre des Métiers renvoie à une ribambelle de questions dont également celles posées au paragraphe 6 ci-avant et auxquelles les dispositions sous avis ne répondent pas suffisamment : Qu'en est-il de la formation des personnes qui feront la surveillance de la qualité du tri ? Est-ce que l'administration prévoit une phase de test pour vérifier si la qualité du tri est en effet élevée ? Que se passe-t-il si ce n'est pas le cas ? Quelles sont les conditions techniques à remplir ? Est-ce que ces centres de tri seront considérés comme des centres de ressources « light » et seront soumis aux mêmes réglementations ? Qu'en est-il des fractions collectées par les organismes agréés ? Est-ce que ceux-ci devront faire des contrats avec chaque chaîne de supermarché pour la collecte de leurs fractions ?

Les déchets d'emballages sont actuellement collectés dans les sacs bleus Valorlux, système qui a fait ses preuves et qui est bien accepté dans la population. Les coûts de la collecte des emballages à travers le sac bleu sont de 600 €/t. Selon Valorlux, les coûts de collecte hors sac bleu (par exemple dans les Re-Box) tournent autour de 1.500 €/t, tandis que les coûts pour des stations de type Cactus Drive-In sont de plus ou moins 5.000 €/t. Les coûts supplémentaires de ces collectes hors sac bleu seront répartis sur les ressortissants de la Valorlux, souvent des PME. La Chambre des Métiers estime que les auteurs ne justifient pas suffisamment la nécessité d'instaurer un système de collecte séparée des emballages et de tri dans les supermarchés et points de vente. Les commerces concernés devront donc épauler ces coûts supplémentaires en plus des coûts de la mise en place des systèmes de tri.

En promouvant des « one-stop-shop » de consommation et de tri dans les supermarchés, le Gouvernement incite par ailleurs les citoyens à faire leurs courses dans les grands supermarchés, promouvant ainsi aussi bien la désertification des centres-villes que les déplacements plus fréquents en voiture pour rejoindre les centres commerciaux.

La Chambre des Métiers s'oppose en outre à la teneur du paragraphe 11 qui établit qu'un règlement grand-ducal sera suffisant pour modifier les modalités très considérables de cet article.

*Ad article 11*

La Chambre des Métiers salue la valorisation de la préparation au réemploi. Le secteur de l'Artisanat est prêt à mettre son savoir-faire et ses compétences à disposition pour la mise en place de réseaux de réemploi, de réparation et de réutilisation.

La Chambre des Métiers saisit l'occasion pour rappeler que selon le droit d'établissement<sup>2</sup>, l'exercice d'une activité artisanale, donc « *toutes activités économiques qui consistent à produire, transformer, réparer ou à fournir des services relevant de la liste des activités artisanales* », exige une qualification professionnelle spécifique déterminée par la loi en question.

*Ad article 15*

L'article 15, paragraphe 3 prévoit que les taxes mises à charge des producteurs de déchets municipaux, « doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou volume des déchets municipaux en mélange effectivement produits ». Le commentaire des articles indique cependant qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 les taxes doivent comporter « au moins une composante variable calculée en fonction du poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits ». La Chambre des Métiers demande aux auteurs de clarifier leur approche et de se limiter à appliquer le critère du poids comme indiqué au commentaire des articles.

Le même paragraphe affirme que, lorsque plusieurs producteurs de déchets utilisent un même récipient, la répartition des taxes doit se faire en fonction des quantités réellement produites. La seule possibilité de le faire est la mise en place de récipients intelligents dotés d'une ouverture à carte à puce ou d'une autre clé identifiante qui permettrait de comptabiliser chaque ouverture de poubelle. Ces récipients existent à l'heure actuelle sur le marché luxembourgeois, mais ils sont rares et leur installation entraîne encore des coûts non-négligeables. Si le Gouvernement insiste à mettre en œuvre cette disposition coûteuse, la Chambre des Métiers demande qu'une période transitoire de cinq ans soit mise en place pour permettre l'établissement sur le marché de plusieurs acteurs et d'avoir une meilleure offre.

*Ad article 16*

L'article sous rubrique règle les régimes de responsabilité élargie des producteurs.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> oblige les distributeurs à être soumis au régime de responsabilité élargie des producteurs pour les produits concernés. Ce paragraphe vise également les produits mis sur le marché par les sociétés qui vendent via les plateformes en ligne. Les auteurs expliquent que « *la notion de distributeur ne fait pas de différentiation en fonction du mode de mise sur le marché. Une personne physique ou morale qui facilite, par l'utilisation d'une interface électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, les ventes à distance ou la livraison de produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur pour le compte d'un tiers, est également soumis au régime de responsabilité élargie.* » Faut-il comprendre que les exploitants du site Letzshop par exemple sont à considérer comme un distributeur et devraient assumer la responsabilité élargie du producteur si ce dernier ne le fait pas ?

Le paragraphe 3 impose aux personnes visées par le paragraphe 1<sup>er</sup> de « *contribuer de façon proactive à l'atteinte des objectifs de la présente loi, notamment par le biais d'actions favorisant la conception améliorée de produits, la prévention, le réemploi, la préparation à la réutilisation, le recyclage et les changements de comportements sociétaux.* » La Chambre des Métiers se demande pour sa part comment la réalisation de cette mesure, ou l'infraction à cette mesure seraient vérifiables et elle recommande aux auteurs de faire abstraction de dispositions dont la valeur normative est incertaine.

Le paragraphe 5 prévoit que les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> peuvent déléguer à un organisme spécifique « tout ou partie » de leurs obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs. Cette disposition semble particulièrement difficile à mettre en œuvre pour les organismes agréés concernés, qui devront donc moduler leurs contributions et leurs actions selon le nombre de membres qu'ils ont pour chaque partie de leurs obligations légales (collecte, traitement, recyclage, réemploi, préparation à la réutilisation, financement, information et sensibilisation ...). Comment est-ce que l'Etat vérifiera-t-il que les entreprises concernées remplissent l'entièreté de leurs obligations ?

<sup>2</sup> Loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

Le paragraphe 7, point 6, incite les organismes agréés « *d'accepter comme membre tout producteur de produits qui en fait la demande* ». Si la Chambre des Métiers peut comprendre l'idée derrière cette disposition, celle-ci ne laisse pas de marge de manœuvre aux organismes agréés. Ceux-ci n'auront plus la possibilité de refuser les entreprises qui n'acceptent pas les conditions d'adhésion. Quel recours leur reste-t-il alors pour inciter ces entreprises à remplir leurs obligations ?

Le paragraphe 8 prévoit des possibilités de facturation en dehors de tout engagement contractuel entre les organismes agréés et des producteurs ou distributeurs non affiliés, par des communes ou par l'Etat à l'égard des organismes agréés.

Si la Chambre des Métiers peut comprendre la logique de ces autorisations légales de facturation, il conviendrait que ces autorisations soient mieux détaillées, à l'instar d'un engagement contractuel, afin d'éviter des incertitudes juridiques génératrices de conflits.

La Chambre des Métiers met en question la disposition suivant laquelle « *Les communes sont autorisées à facturer à l'organisme agréé les frais de gestion des déchets, qui malgré son autorisation légale de collecte, ont été collectés aux frais de ces dernières.* » L'autorisation légale de facturation devrait du moins être précédée d'une procédure, avec l'obligation pour les communes de mentionner le contexte de la collecte des déchets en cause, et une mise en demeure afin que l'organisme agréé responsable soit en mesure de prendre les mesures afin que les déchets en cause ne soient plus placés par erreur à la charge d'une commune.

La disposition semble d'autant plus critiquable que les organismes agréés n'ont pas le droit de facturer aux communes et syndicats la collecte des déchets municipaux qui se retrouvent dans leurs collectes.

Il en est de même pour ce qui est de la collecte de la SuperDrecksKëscht. La Chambre des Métiers rappelle que selon l'article 3, paragraphe 3 de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht, « *les autres frais de l'action SuperDrecksKëscht et concernant des prestations fournies à des tiers leur sont facturés par l'exécutant de l'action au prix coûtant* ».

Bien que la Chambre des Métiers puisse souscrire à la modulation des contributions aux régimes de responsabilité élargie des producteurs demandée par le paragraphe 11, elle est d'avis que les paramètres de modulation proposés sont trop nombreux pour tous être prise en compte. Elle donne en outre à penser que certaines analyses, comme celle du cycle de vie sont très complexes et coûteuses à mettre en œuvre.

#### *Ad article 17*

L'article 17, paragraphe 1 prévoit que les communes auront désormais l'obligation d'assurer la gestion des déchets qui proviennent des commerces et des artisans (inclus dans la définition de « déchets municipaux ménagers »). Une partie du marché jusque maintenant ouvert aux entreprises d'assainissement privées sera donc désormais réservée aux communes, et ceci sans qu'il y ait eu un problème dans le fonctionnement de ce marché. La Chambre des Métiers estime pour sa part que cette disposition est à considérer comme une atteinte à la liberté fondamentale du commerce et de l'industrie.

En ce qui concerne les compétences des futurs centres de ressources, la Chambre des Métiers ne peut que réitérer ses remarques formulées plus haut. Elle s'oppose à l'élargissement des compétences de ceux-ci qui, d'une part rend plus difficile et plus floue la distinction entre produits et déchets, et d'autre part, positionne les gestionnaires de ces centres de ressources, donc le pouvoir public, en concurrence directe avec les acteurs privés dans ces domaines. La Chambre des Métiers rappelle de nouveau que les activités artisanales, telle la réparation, doivent être faites par des personnes ayant les qualifications professionnelles requises et munies d'une autorisation d'établissement.

La Chambre des Métiers salue cependant le fait que l'accès aux centres de ressources ne sera plus soumis à une condition du lieu de résidence.

#### *Ad article 18*

L'article 18, paragraphe 8 dispose que le Gouvernement peut introduire de nouvelles filières de déchets s'il le juge nécessaire. La Chambre des Métiers demande qu'une définition de « filière de déchets » soit introduite dans le texte et que des conditions de nécessité soit établies, afin d'éviter de futures atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie.

*Ad article 20*

La Chambre des Métiers tient à rappeler que le Luxembourg ne dispose pas d'infrastructure d'élimination des déchets dangereux, comme l'amiante, et dépend à cet égard entièrement de l'étranger. En cas de fermeture ou de réduction d'accès des décharges pour déchets dangereux en provenance du Luxembourg, ces déchets restent sur les chantiers luxembourgeois. Or, le stockage sur les chantiers ne peut pas dépasser 14 jours sans que l'entreprise possède d'une autorisation d'exploitation. Les entreprises dépendent donc fortement de la bonne volonté des pays limitrophes à accepter les déchets dangereux luxembourgeois dans les délais prévus par la loi.

Afin de remédier à ce problème de prévisibilité, la Chambre des Métiers demande qu'un stockage temporaire sur les sites des entreprises soit possible pour les petits volumes (par exemple un conteneur de 30 m<sup>3</sup>). La création d'un centre d'entreposage national pourrait être une autre idée à développer.

*Ad article 23*

L'article 23, paragraphe 1 dispose que la prévention des déchets doit être prise en compte dès la planification d'une construction et de l'attribution d'un marché afférent. Cette mesure de prévention vise également la réduction du volume des terres d'excavation destinées à une mise en décharge. Evidemment, la réduction des terres d'excavation implique une façon de construire plus dense, davantage en hauteur, avec moins de sous-sols et moins de parkings souterrains.

La Chambre des Métiers rappelle qu'il appartient à l'Etat et aux communes, qui sont par ailleurs maîtres d'ouvrage de nombreux projets de construction, de se donner les moyens de construire autrement et de modifier les règlements des bâtisses afin de permettre une telle façon de construire.

Le texte sous avis continue que les « *maîtres de l'ouvrage doivent pouvoir faire preuve des considérations de prévention appliquées sur toute demande de l'administration compétente.* » Ce passage de texte soulève plusieurs questions de la part de la Chambre des Métiers: Sur quels critères de prévention l'administration se base-t-elle ? Ces critères sont-ils connus à l'avance ? Quelles seront les conséquences si l'administration estime que le maître d'ouvrage n'a pas suffisamment tenu compte de ces « *considérations de prévention* » ? La Chambre des Métiers estime que ces décisions devront être prises suivant des critères objectifs et précis afin éviter des insécurités juridiques.

Le paragraphe 2 impose au maître de l'ouvrage d'assurer une collecte séparée des différentes fractions des déchets de chantier de construction et déconstruction ainsi que des chantiers de rénovation d'après la nouvelle définition. En cas d'une collecte mélangée, les déchets doivent être soumis à une opération de séparation et de tri, souvent coûteuse à charge du maître d'œuvre.

La Chambre des Métiers se pose des questions sur la réalisabilité d'une collecte séparée des déchets pour les constructions plus anciennes et pour les déconstructions partielles, c'est-à-dire les rénovations. Ces chantiers manquent souvent d'un espace pour mettre en place une collecte séparée. En cas de rénovation d'une maison occupée ou d'un appartement dans une résidence existante, il s'agit en outre d'éviter le plus possible de produire des nuisances (bruits, poussières, etc..).

La Chambre des Métiers donne à considérer qu'une telle opération de séparation de tri a un certain coût à supporter par le maître d'ouvrage. Ceci constitue un certain antagonisme dans un contexte de Pacte vert européen, qui prévoit la suppression des obstacles à la rénovation.

La Chambre des Métiers demande donc une exception à cette obligation pour les chantiers de déconstruction de plus faible envergure. Elle propose également de différencier entre les chantiers de rénovation dans des bâtiments fonctionnels et dans des bâtiments d'habitation.

L'établissement d'un inventaire des matériaux utilisés dans l'ouvrage à déconstruire, prévu par l'article 23, paragraphe 3, risque également de s'avérer difficile, voire impossible, pour les constructions plus anciennes pour lesquelles des plans de construction font souvent défaut.

La Chambre des Métiers donne à penser que les obligations d'inventaire et de registre à mettre en place en vertu de l'article 23, paragraphe 3 auront un effet négatif sur les prix des nouvelles constructions et pourront mener à des délais encore plus importants pour la construction de nouveaux logements.

En tout état de cause elle plaide en faveur de normes techniques claires et standardisées afin d'éviter des insécurités juridiques et soutient l'élaboration d'une clause technique « *Déconstruction* » actuellement en cours par le CRTI-B, qui a pour objectif une standardisation des documents de soumission ayant trait aux projets de déconstruction (description du bâtiment, plans, inventaire des matériaux,

check-list des polluants, cahier de charges, etc.). Pour tout projet de déconstruction, il importe en effet de déterminer au préalable les responsabilités de tous les acteurs de la construction (maîtres de d'ouvrage, concepteurs, entreprises exécutantes).

L'article 23, paragraphe 4 dispose que les paragraphes 2 et 3 s'appliquent aux travaux exécutés par des particuliers « *dans la mesure du faisable* ». La notion « dans la mesure du faisable » est vague et doit être précisée afin d'éviter des insécurités juridiques.

L'article 23, paragraphe 5 dispose que « *les communes sont tenues de mettre à la disposition des particuliers des structures de collecte séparée des déchets inertes, des déchets de construction et des déchets de déconstruction en faibles quantités et provenant de chantiers de particuliers.* » La notion « en faibles quantités » est également trop floue pour avoir une valeur normative.

Le paragraphe 6 traite des déchets routiers, en se référant à un futur règlement grand-ducal. En l'absence de ce texte et de connaissance sur les mesures qui seront arrêtées, il n'est pas possible d'évaluer la portée du paragraphe 6. La Chambre des Métiers estime indispensable de publier les projets des règlements d'exécution ensemble avec le texte de la loi. Elle demande en outre que les professionnels du secteur soient associés à l'élaboration du règlement grand-ducal en question. Elle propose par ailleurs qu'une définition de déchets routiers soit intégrée dans le texte du projet de loi.

Le paragraphe 7 dispose que la « *réutilisation des matériaux inertes récupérés est obligatoirement inscrite dans les bordereaux de soumission publique relatifs aux constructions routières et aux autres ouvrages. Un règlement grand-ducal peut fixer les normes de qualité auxquelles doivent répondre les matériaux issus du recyclage des déchets de construction et de déconstruction.* » La Chambre des Métiers salue le fait que la réutilisation soit inscrite dans les bordereaux. Elle demande cependant que les normes de qualité auxquelles doivent répondre les matériaux issus du recyclage des déchets de construction et de déconstruction soient définies. Dans le cas contraire, il y aura une grande réticence à utiliser des matériaux recyclés en raison de l'incertitude quant à leur qualité. Des questions en termes de responsabilité et d'assurabilité vont se poser dans le cas contraire. De nouveau, la Chambre des Métiers est dans l'impossibilité d'évaluer la portée du paragraphe 7 en raison de l'absence du texte du projet de règlement grand-ducal annoncé.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers réitère ses revendications pour un allègement des procédures d'autorisation pour le concassage de produits minéraux dans des installations mobiles utilisées sur des chantiers et pour l'utilisation de déchets inertes dans des remblais permettrait également une réduction des déchets inertes mis en décharge.

Le paragraphe 9 règle l'élimination des déchets inertes dans un réseau de décharges régionales. La Chambre des Métiers rappelle que la situation actuelle de la pénurie de décharges perdure depuis plusieurs années. A chaque fois, les responsables politiques s'efforcent à trouver des solutions à court terme, sans pour autant pouvoir résoudre le problème à plus long terme. Seul un nombre suffisant de décharges régionales permettra d'assurer l'élimination des déchets inertes et d'éviter de longs chemins de transports.

La situation que les entreprises soient forcées à transporter les déchets inertes à travers le pays avec toutes les conséquences négatives sur les prix du logement, la situation du trafic et le climat, est insatisfaisante. Ainsi, il est estimé que plus de 10.000 tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub> sont émises en raison de la couverture insuffisante du pays par des décharges pour déchets inertes. Le transport d'environ la moitié des masses déposées annuellement dans les décharges, se fait sur 70 km aller et retour contre 30 km avec un réseau de décharges fonctionnel et complet. En plus et en raison de la surcharge des décharges existantes, les camions sont souvent bloqués pendant environ 1 heure dans les embouteillages sur les sites avant de pouvoir décharger. Cette situation est intenable face à l'objectif d'une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de - 55 % à l'horizon 2030, inscrit dans le plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Il est aussi un fait qu'à long terme, une seule décharge au sud du pays ne suffira pas pour assurer l'élimination des déchets inertes des multiples projets de construction de grande envergure (comme par exemple l'autoroute A3 Dudelange, le CHEM-Südspidol, le Cactus Lallange, le contournement routier de Bascharage, etc.). Faute de décharges, un nombre important de projets risque de ne pas pouvoir être réalisé.

L'article 23, paragraphe 9 introduit l'obligation pour les décharges régionales d'être équipées d'infrastructures permettant le recyclage des déchets inertes valorisables. La Chambre des Métiers se pose la question de savoir quelles infrastructures doivent être mises en place et dans quels délais.

*Ad article 25*

L'article 25, paragraphe 10 prévoit l'obligation de munir les véhicules qui servent à transporter des déchets de deux panneaux d'avertissements blancs réfléchissants avec l'inscription A en couleur noire. Cette obligation ne vaut pas pour les établissements ou entreprises qui transportent des déchets inertes provenant de travaux routiers, d'excavation ou de déconstruction, des boues d'épuration, des déchets de verdure ou des déchets biodégradables de jardin et de parc, des déchets provenant de leurs propres activités, des entreprises qui fournissent des produits et qui reprennent auprès de leurs clients les mêmes produits devenus déchets. Ceux-ci ne sont soumis qu'à un enregistrement (cf l'article 27 paragraphe 1).

La plupart des entreprises artisanales ne sont donc pas soumises à cette obligation signalétique. Néanmoins, la Chambre des Métiers se doit de demander dans un esprit de simplification administrative, la mise en ligne d'un visuel pour ces panneaux, ainsi que de formulaires simples et électroniques pour la demande d'autorisation respectivement d'enregistrement.

*Ad article 27*

La Chambre des Métiers regrette à nouveau que le texte du projet du règlement grand-ducal dont il est question au paragraphe 3 n'accompagne pas le projet de loi.

Elle suggère qu'un formulaire électronique pour la demande de l'enregistrement soit mis en ligne par l'Administration. La copie de l'enregistrement, qui selon le paragraphe 4 doit accompagner tout transfert de déchets, devrait également être acceptée sous forme électronique.

*Ad article 28*

L'article 28 impose aux entreprises de tenir un registre chronologique indiquant, entre autres la quantité, la nature et l'origine de leurs déchets ainsi que la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement envisagé.

Si la Chambre des Métiers peut comprendre l'importance de la collecte de ces données, elle souligne son opposition à ce que les producteurs de déchets aient la responsabilité d'indiquer la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement envisagé. Bien que les collecteurs, les négociants, les courtiers ou les destinataires devraient transmettre au producteur toutes les données nécessaires, la responsabilité ne devrait pas lui incomber puisqu'il n'a aucun moyen d'inciter les destinataires à lui fournir les données demandées en temps et en heure. La Chambre des Métiers propose que les producteurs de déchets communiquent la quantité, la nature et l'origine de leurs déchets ainsi que le prochain destinataire dans la chaîne de valeur, laissant au nouveau destinataire le soin de collecter et d'informer sur les données qui le concernent.

L'article 28, paragraphe 4 introduit la mise en place d'un registre électronique national qui doit obligatoirement être utilisé par les entreprises pour la mise à disposition de leurs données. Le registre devient obligatoire dès l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis. La Chambre des Métiers comprend l'utilité d'un tel registre national. Elle demande cependant qu'une période transitoire soit intégrée pour permettre aux entreprises de se conformer à cette obligation.

L'article 28 oblige en outre toutes les entreprises à mettre à disposition leurs données, sans que l'administration fasse spécifiquement la demande (comme c'était le cas jusqu'ici). La Chambre des Métiers se pose la question de savoir comment est réglé le droit d'accès de l'Administration de l'environnement aux données dans le registre national. Est-ce que l'entreprise en sera informée ? Sous quelle forme et sous quels délais ?

La première entrée dans le registre sera faite par le premier opérateur, donc le plus souvent le collecteur des déchets et pas le producteur des déchets, ceci dans un souci de simplification de la procédure pour les producteurs. Ceux-ci n'auraient que des droits de lecteur. Néanmoins, la Chambre des Métiers se soucie du fait que les entreprises productrices de déchets n'ont donc pas de mainmise sur leur propre registre et sont complètement dépendantes des opérateurs suivants. Qu'est-ce qui se passe si l'opérateur fait une erreur, ne met pas à jour son registre, tombe en faillite ou rencontre un autre empêchement ? Quels sont les moyens de recours du producteur ? En cas de désagrément avec le collecteur, comment pourra-t-il démontrer la transaction, le volume ou la nature des déchets qu'il a produit ? Qui contrôle ces entrées ? Est-ce que tout opérateur de la chaîne aura un droit de lecture sur l'ensemble du registre ? Il peut s'agir de données sensibles qui pourraient éventuellement compromettre le secret d'affaires de



ces entreprises. La Chambre des Métiers insiste à ce que ces données soient traitées de manière confidentielle.

La Chambre des Métiers demande qu'une campagne de sensibilisation accompagnée de formations gratuites soit mise en place pour faciliter la mise en œuvre de ce registre électronique.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 29 janvier 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

