

N° 7659¹⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

modifiant :

- 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(6.12.2021)

I. Remarques générales

A l'instar du projet de loi, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a dû s'autosaisir des amendements parlementaires sous examen, bien qu'ils concernent directement les communes qui sont chargées par cette même loi d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire. Le présent avis complémentaire fait donc suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 25 janvier 2021, et il analyse le texte amendé par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 23 septembre 2021.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a guère été tenu compte de ses remarques formulées dans le cadre de son avis précité. Il renvoie dès lors de manière générale à son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence. Le SYVICOL se soucie du fait que le projet de loi tel qu'amendé laisse ouvertes de nombreuses questions essentielles et risque d'entraîner, lors de la mise en œuvre pratique des futures dispositions, de réelles difficultés pour les acteurs sur le terrain (articles 9, 11, 13 et 17 notamment).

Lors de la dernière réunion entre le bureau du SYVICOL et Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable ayant eu lieu le 11 décembre 2020, Madame la Ministre avait pourtant rassuré le SYVICOL sur le fait que le nouveau système de fonctionnement des centres de ressources ainsi que les règlements grand-ducaux afférents seraient élaborés en concertation avec le secteur communal. Or, près d'une année plus tard, le SYVICOL n'a pas été abordé à cette fin et n'a connaissance d'aucune avancée concrète. Il tient dès lors à réaffirmer sa pleine et entière disposition à collaborer avec le ministère en ce sens.

Le SYVICOL a le sentiment que ce projet de loi constitue une opportunité manquée de mener un dialogue constructif et régulier avec les communes afin que le Luxembourg respecte les nouvelles exigences européennes en matière de gestion des déchets, tout en fixant des objectifs et des échéances réalistes pour leur mise en œuvre. La suppression programmée de plusieurs organes consultatifs (commission de suivi pluripartite, commission de suivi 'déchets inertes', conseil de coordination en matière de gestion de déchets ménagers et assimilés) ou encore la non-représentation du secteur communal au comité de pilotage de la SuperDrecksKëscht aggrave encore davantage ce sentiment d'une approche descendante où le niveau supérieur est peu enclin à coopérer.

Le SYVICOL se montrera dès lors particulièrement attentif en ce qui concerne la composition et les attributions de la future plateforme de coordination en matière de gestion des déchets et des ressources, successeur désigné du conseil de coordination en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés qui existait depuis 1991. Les attributions, la composition et le fonctionnement de ce conseil avaient d'ailleurs été renforcés en 1997 à la suite de l'adoption de la loi modifiée du 17 juin 1994

relative à la prévention et à la gestion des déchets¹. Le Plan général de gestion des déchets de janvier 2010 prévoyait de réformer ce conseil par la définition de deux niveaux, l'un politique regroupant le Ministre et les présidents des syndicats, et l'autre technique regroupant des responsables des administrations concernées, des syndicats et des communes effectuant des activités notables dans le domaine de la gestion des déchets ainsi que du SYVICOL, mais la loi du 21 mars 2012 l'avait simplement reconduit comme tel.

Le SYVICOL espère dès lors que la nouvelle plateforme sera rapidement opérationnelle et qu'elle sera dotée des moyens nécessaires pour un véritable échange sur le plan technique, mais également sur le plan politique, et avoir ainsi un impact sur les décisions prises au niveau national.

Il réitère également sa demande d'être consulté sur les projets de règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi en temps utile.

Le SYVICOL se félicite toutefois de l'ouverture opérée à l'article 45 du projet de loi, permettant aux agents municipaux de constater l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et des mégots de cigarettes et de décerner des avertissements taxés. Il avait formulé une demande en ce sens dans le cadre de son avis sur le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales et il se réjouit d'avoir été entendu. Cette disposition apporte une réelle plus-value dans la lutte contre le littering, étant donné que les agents municipaux pourront, grâce à leur présence quotidienne dans l'espace public, contribuer à réprimer efficacement ce type de comportement.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue la réintroduction de la définition des « déchets encombrants » ainsi que l'ajout d'une **définition des « déchets municipaux »** correspondant davantage au texte et à l'esprit de la directive. En revanche, le maintien de la sous-distinction entre les « déchets municipaux ménagers » et les « déchets municipaux non ménagers » crée encore davantage de confusion, et le SYVICOL insiste sur la suppression de ces définitions (amendement 2).
- Le SYVICOL soutient l'objectif de réemploi et de réutilisation des déchets encombrants, mais **s'oppose à l'interdiction de collecter les différentes fractions séparément**. Surtout lorsqu'il s'agit de petites quantités, il demande que le tri puisse se faire également aux centres de ressources. Il réitère par ailleurs ses réserves par rapport aux nouvelles contraintes qui pèseront sur ces derniers ainsi que par rapport à la généralisation de second-hand shops locaux (amendement 5).
- L'article 15 du projet de loi, sans faire l'objet d'un amendement formel, a été modifié de façon que les communes aient le choix de calculer les taxes communales **en fonction du poids ou du volume des déchets**. Cette approche, respectueuse de l'autonomie communale en matière de taxes, fait en revanche défaut à l'article 17, point 5, du projet de loi, qui impose aux communes une obligation d'information des ménages et des producteurs de déchets municipaux non ménagers **sur le volume et le poids des déchets** municipaux produits à partir du 1^{er} janvier 2023. Les communes seraient alors, de fait, contraintes de mettre en place un **système de pesage des poubelles**. Le SYVICOL s'y oppose fermement et il invite plutôt le ministère à subventionner les équipements techniques nécessaires au basculement des communes vers ce système.
- Le SYVICOL salue la précision selon laquelle l'accès aux centres de ressources et aux « drive-in recycling » des supermarchés est garanti à tout résident **du Grand-Duché de Luxembourg**, mais il s'interroge sur le contrôle de cette condition. Il reste d'avis que le principe du libre accès du public est **impossible à mettre en œuvre** pour les raisons amplement développées dans son avis précédent, et il est dans l'attente de propositions concrètes de la part du ministère en vue de surmonter les obstacles identifiés dans la mise en œuvre de ce principe (amendement 8).
- Le SYVICOL se félicite de la possibilité pour les **agents municipaux** ayant réussi à l'examen de leur carrière, de **constater et sanctionner l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et de mégots** en décernant des avertissements taxés (amendement 14).

¹ Règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 1997 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement du Conseil de Coordination pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, article 2 : « *Il est créé un Conseil appelé à donner son avis préalablement à la mise en œuvre de mesures et/ou à faire des propositions en vue d'une gestion des déchets ménagers et assimilés coordonnée sur l'ensemble du territoire national.* »

- Ces nouvelles compétences des agents municipaux devraient, par analogie à l'article 99 de la loi communale, s'exercer **sous le contrôle du chef du commissariat de police**, cette administration étant chargée du traitement des avertissements taxés, comme c'est le cas pour les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. La mise en œuvre de ces dispositions nécessitera une **adaptation du règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés** ainsi que du **catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé** (amendement 17).
- Enfin, le SYVICOL note avec satisfaction que la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique en plastique est repoussée au **1^{er} octobre 2022** (amendement 20).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 2 portant sur l'article 3

L'amendement 2 introduit de nouvelles définitions telles que le « microplastique » ou la « mise sur le marché » et réintroduit la définition des « déchets encombrants » à l'article 3 du projet de loi modifiant l'article 4 de la loi relative aux déchets. Cette modification est vivement saluée par le SYVICOL puisqu'elle répond à une de ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi initial.

En revanche, en ce qui concerne la définition des « déchets municipaux », le SYVICOL se trouve conforté par la remarque du Conseil d'Etat qui met également en question la séparation artificielle, non prévue par la directive, entre déchets municipaux ménagers et non ménagers. Le Conseil d'Etat note que « *si le texte de la directive n'exclut pas a priori une telle distinction au niveau national, le Conseil d'Etat invite toutefois les auteurs du projet de loi à s'enquérir auprès de la Commission européenne pour savoir si cette transposition se trouve en phase avec la directive* ».

Or, si les auteurs des amendements ont ajouté une nouvelle définition des « déchets municipaux » inspirée de la directive, ils ont maintenu les définitions de « déchets municipaux ménagers » et de « déchets municipaux non ménagers », créant encore davantage de confusion. Pour rappel, dans son avis sur le projet de loi n°7659, le SYVICOL s'était fermement opposé à cette distinction car elle crée un enchevêtrement des compétences des différents acteurs de la gestion des déchets.

Le Conseil d'Etat observe d'ailleurs que « *le fait d'affirmer que sont des déchets municipaux non ménagers ceux qui sont autres que les déchets municipaux ménagers est superfétatoire et partant à supprimer*. » Le SYVICOL insiste partant sur la suppression des points 14° et 15° et appelle le législateur à appliquer le principe « toute la directive, rien que la directive » en ne maintenant que la notion de « déchets municipaux » et en attribuant aux communes la compétence exclusive pour la gestion de ceux-ci.

Amendement 5 portant sur l'article 10

L'amendement 5 modifie notamment le paragraphe 4 de l'article 10 afin de préciser l'interdiction qui est visée dans le cadre de la collecte des déchets encombrants : « (4) *A partir du 1^{er} janvier 2022, il est interdit de mélanger lors de la collecte les différentes fractions réutilisables, recyclables et ultimes de déchets encombrants* ».

Le SYVICOL note que cette modification répond à une demande croissante en faveur du réemploi et de la réutilisation des déchets qu'il soutient en principe. Cependant, selon sa compréhension, la mise en œuvre de cet amendement obligerait les communes à collecter chaque fraction de déchets encombrants avec un véhicule différent, respectivement à effectuer plusieurs fois le même trajet sur le territoire de la commune et jusqu'au prochain centre de ressources. Cette obligation serait onéreuse et fort douteuse du point de vue écologique.

Vu les quantités souvent faibles, en tout cas dans les petites communes, rien ne s'oppose aux yeux du SYVICOL à une collecte en une seule fois, suivie d'un tri au centre de ressources. Il s'oppose donc à l'interdiction en question.

Il tient par ailleurs à rappeler ses réserves à propos des nouvelles contraintes qui pèseront sur les centres de ressources en ce qui concerne le réemploi et la préparation à la réutilisation des objets collectés ainsi que par rapport à la généralisation de second-hand shops locaux (article 11 du projet de loi). Le SYVICOL a proposé une approche régionale, voire nationale dans ce domaine.

Nouvel article 15

Le SYVICOL constate à la lecture du texte coordonné du projet de loi que l'article 15, sans faire l'objet d'un amendement formel, a été modifié comme suit : « *Dans le cadre de tout nouveau contrat de collecte des déchets municipaux ménagers en mélange conclu entre les communes et des tiers et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2024, les taxes mises à charge des différents ménages et, le cas échéant, des producteurs de déchets municipaux non ménagers, doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids **et/ou** volume des déchets municipaux en mélange effectivement produits. Cette composante s'applique indépendamment des modalités de collecte mises en œuvre.* »

Le SYVICOL se réjouit de cette modification puisque la suppression du mot « et » confirme que le choix de calculer les taxes communales en fonction du poids ou du volume des déchets appartient aux communes, s'agissant d'une taxe communale. Toutefois, le SYVICOL note que l'article 17, point 5, du projet de loi, qui modifie l'article 20, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, portant sur les mesures de prévention pour les déchets municipaux ménagers devant être mises en place par les communes n'a lui pas été modifié. Cet article prévoit que « *les communes sont tenues d'informer, à partir du 1^{er} janvier 2023, annuellement les ménages et, le cas échéant, les producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume et le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers* ».

Or, si les communes veulent satisfaire à cette obligation d'information, cela signifie indirectement qu'elles seront obligées d'introduire un système de pesage, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2023 !

Le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une obligation déguisée d'identification et de pesage des poubelles au niveau de la facturation, et il insiste à voir modifier l'article 17, point 5, du projet de loi comme suit : « *En outre les communes sont tenues d'informer, à partir du 1^{er} janvier 2023, annuellement les ménages et, le cas échéant, les producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume **ou** le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers* ».

Le SYVICOL rappelle que si le ministère souhaite la généralisation du système de pesage, alors il devrait encourager les communes à se convertir à ce système en subventionnant les équipements techniques nécessaires.

Amendement 8 portant sur l'article 17

L'amendement 8 modifie l'article 17 du projet de loi afin de préciser que les centres « drive-in recycling » des supermarchés mis en place sur base de l'article 13, paragraphe 7, peuvent faire partie du réseau des centres de ressources et que l'accès y est garanti à tout résident du Grand-Duché de Luxembourg.

Si le SYVICOL salue cette précision, il se pose néanmoins la question du contrôle de cette condition de résidence, que ce soit par les centres de ressources ou par les « drive-in », étant donné que le risque d'un tourisme des déchets n'est pas à exclure.

Le SYVICOL rappelle également que, de son point de vue, le principe du libre accès du public aux centres de ressources et aux drive-in, indépendamment de leur lieu de résidence, est impossible à mettre en œuvre pour les raisons amplement développées dans son précédent avis. Il en a d'ailleurs fait part à Madame la Ministre lors de l'entrevue du 11 décembre 2020, et il reste dans l'attente de propositions concrètes pour surmonter les obstacles identifiés dans la mise en œuvre de ce principe.

Amendement 14 portant sur l'article 36

Cet amendement ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 45 de la loi précitée, ouvrant la possibilité aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale (cf projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales) de rechercher et de constater par procès-verbaux les infractions visées à l'article 47, paragraphe 3, points 6 et 7 de la loi modifiée relative aux déchets. Il s'agit plus précisément de contraventions à l'article 42 de la prédite loi², pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux (point 6) ou de mégots (point 7).

Le SYVICOL salue cet ajout qui apporte une réelle plus-value pour les communes en visant à sanctionner plus efficacement le littering grâce à la présence sur le terrain des agents municipaux, modification en faveur de laquelle il a livré un plaidoyer dans son avis complémentaire du 22 juillet 2021 au sujet du projet de loi n°7126. Il se félicite dès lors d'avoir été entendu !

² Art. 42. Activités interdites : L'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée, y compris l'incinération à l'air libre, le dépôt sauvage et l'introduction dans les réseaux des eaux usées, des déchets sont interdits.

Il tient cependant à préciser que ladite modification dépend du sort réservé à l'article 15-1bis dudit projet de loi, qui donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale et les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Le SYVICOL est également d'avis que l'on aurait pu inclure dans le champ de compétence des agents municipaux, les contraventions à l'article 12, paragraphes 6 et 7³, et qui sont punies conformément à l'article 47, paragraphe 3, point 1, d'une amende allant de 24 à 10.000 euros.

Pour obtenir un aperçu des « déchets non dangereux » visés à l'article 47, paragraphe 3, point 6, il est plus facile de se référer au catalogue des avertissements taxés figurant à l'annexe A du règlement grand-ducal d'application qu'à la notion de « déchet non dangereux » définie à l'article 4, point 16, du projet de loi comme tout ce qui n'est pas un déchet dangereux.

Amendement 17 portant sur l'article 39

L'amendement ajoute les agents municipaux à la liste des fonctionnaires et agents pouvant décerner des avertissements taxés. Le SYVICOL tient à faire remarquer que le renvoi au paragraphe 3 est erroné et que c'est l'article 45, paragraphe 3, qui est visé.

Le texte prévoit que les agents municipaux sont « *habilités à cet effet par le chef du commissariat de police* ». Le SYVICOL se demande si cette formulation n'est pas quelque peu obsolète, ce d'autant plus que sur base de l'article 99 de la loi communale, les compétences des agents municipaux en ce qui concerne la constatation des infractions en matière de stationnement et de parage s'exercent sous le contrôle du chef du commissariat de police. Dans un souci de cohérence des textes, la procédure devrait être la même quelle que soit la loi spéciale leur conférant cette compétence.

Les modalités d'application de l'avertissement taxé sont précisées par le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Une adaptation de ce règlement sera nécessaire pour ajouter les agents municipaux à la liste des agents verbalisants et adapter la procédure puisque le montant de l'avertissement taxé ne peut pas être perçu par les agents municipaux sur le lieu même de l'infraction.

Le SYVICOL comprend les nouvelles dispositions en ce sens que les agents municipaux pourront faire usage de l'ensemble des codes figurant à l'annexe A du catalogue des avertissements taxés établis sur base de l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui se présente actuellement comme suit :

42	Accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux	
	AEV-0015 – le dépôt de déchets dans des endroits non autorisés à ces fins	145
	AEV-0016 – le dépôt de déchets dans des récipients non prévus à ces fins	145
	AEV-0017 – l'incinération des déchets à l'air libre (déchets ménagers et assimilés)	145
	AEV-0018 – l'incinération des déchets à l'air libre (déchets non ménagers)	250
	AEV-0019 – l'incinération des déchets à l'air libre (déchets de verdure)	145
	Abandon ou rejet de déchets non dangereux sur des lieux et voies publics ou en pleine nature	
	AEV-0020 – Déchets d'un volume < 0.002 m ³	145
	AEV-0021 – Pneu	145
	AEV-0022 – déchets d'un volume ≥ 0.002 m ³ ; sacs poubelles ou autre récipients remplis (par unité) ; déchets encombrants (par m ³) ; emballages remplis (par m ³)	250

3 Art. 12 (6) En vue de prévenir l'abandon de déchets :

1° Le dépôt d'imprimés publicitaires sur les véhicules est interdit ;

2° Le lancement sur la voie publique ou dans l'environnement, de confettis, serpentins et autres projectiles festifs, lorsqu'ils contiennent du plastique ou du métal, sont interdits.

Art. 12 (7) Le dépôt et la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale, à l'exception de la presse d'information gratuite, dans les boîtes à lettres sont interdits, sauf accord formel du destinataire.

AEV-0023	– l’abandon ou le rejet de déchets dans des eaux de surface ou des eaux souterraines	250
AEV-0024	– l’enfouissement non autorisé de déchets dans le sol, des cavernes ou d’autres lieux souterrains	250
AEV-0025	– la gestion de déchets selon des modalités ou dans des installations non autorisées ou en violation des autorisations ministérielles	250
AEV-0026	– l’évacuation des déchets par le réseau de canalisation des eaux usées, y inclus les déchets soumis à broyage préalable	145

Ces codes devront également être adaptés puisque conformément à l’article 47, paragraphe 3, les mégots de cigarettes feront l’objet d’un traitement à part de sorte qu’ils ne seront plus couverts par le code AEV-0020⁴. Il convient cependant de noter qu’un projet de règlement grand-ducal⁵ prévoyant d’adapter le libellé des infractions sur base de l’article 42 ainsi que le montant des avertissements taxés vers le haut a déjà été avisé par le Conseil d’Etat.

Le dernier alinéa de cet article dispose que « *les administrations compétentes tiennent un registre avec les données nécessaires pour l’exécution du présent article.* » Si cela ne pose pas de problème en ce qui concerne les agents de la Police, de l’Administration des Douanes et Accises et de l’Administration de l’Environnement, le SYVICOL se pose la question de savoir ce qu’il adviendra des constatations effectuées par les agents municipaux ?

Il recommande une approche analogue à celle qui prévaut en ce qui concerne les avertissements taxés décernés par les agents municipaux conformément à l’article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, qui sont gérés par la Police et plus précisément le service national des avertissements taxés.

Amendement 20 portant sur l’article 46

Le SYVICOL constate avec satisfaction que l’amendement 20 repousse la date d’entrée en vigueur de l’interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique en plastique visés à l’article 12, paragraphe 3, du 3 juillet 2021 au 1^{er} octobre 2022 (point i) de l’annexe VI). Ce délai supplémentaire permettra aux communes et aux autres organisateurs de manifestations d’écouler les produits à usage unique qu’ils ont en réserve et ainsi de ne pas jeter les articles inutilisés.

En revanche, la date d’entrée en vigueur de l’interdiction lors de fêtes et d’évènements publics de tous les produits à usage unique visés au point ii) de l’annexe VI reste, elle, fixée au 3 juillet 2024. Le SYVICOL réitère ses réserves par rapport à cette interdiction alors que l’absence totale de ces produits – assiettes, pailles, verres ou bouteilles, y compris lorsqu’ils sont en papier ou d’autres matières recyclables – est difficile à imaginer lors d’une manifestation.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 6 décembre 2021

4 Ceci était déjà le cas avant la modification opérée par le règlement grand-ducal du 15 janvier 2021 modifiant le règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d’application de l’avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l’avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

5 https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2021/22062021/60340-Texte-du-projet-de-reglement-grand-ducal-12082020-.pdf

