

N° 6288³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

relative à la gestion des déchets, et modifiant 1. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht; 2. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(21.10.2011)

CONSIDERATIONS GENERALES

„La gestion des déchets au Luxembourg peut être considérée aujourd'hui comme étant une des plus performantes en Europe. La totalité de la population est rattachée à un système de ramassage des déchets résiduels. La quasi-totalité peut profiter d'au moins un système de collecte séparée. De nombreuses entreprises ont fait des efforts pour procéder à une gestion plus écologique de leurs déchets. Les taux de collecte sélective qui sont atteints figurent parmi les premiers d'Europe.“

Ce constat tiré de l'exposé des motifs, chapitre 3, du projet de loi sous examen, résume bien où le Luxembourg se situe par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne en matière de gestion des déchets. Il paraît important de le rappeler tout au début du présent avis, pour bien souligner le fait que le Luxembourg figure parmi les pays les mieux placés pour se conformer aux dispositions de la directive 2008/98/CE que le projet de loi sous examen vise à transposer.

Certes, le Luxembourg ne peut pas se reposer sur ses lauriers. L'optimisation de la gestion des déchets est un processus continu, nécessitant des améliorations techniques et logistiques constantes. Il ne fait d'ailleurs pas de doute que l'atteinte des objectifs de la directive, requiert de la part de tous les acteurs d'importants efforts supplémentaires.

Faut-il pour autant, dès à présent, avec le projet de loi sous examen, placer la barre plus haut que ne l'exige l'Union européenne? En effet, en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés notamment, les moyens que le projet de loi veut obliger les communes à mettre en place, vont en réalité obtenir des taux largement supérieurs aux objectifs quantitatifs en matière de réemploi et de recyclage prévus à l'article 11.2. de la directive.

D'après la lecture que le SYVICOL fait des dispositions du projet de loi, la volonté du gouvernement est d'imposer à l'ensemble du pays les modalités de gestion des déchets appliquées par les communes ayant les taux de recyclage les plus élevés (jusqu'à 65%, selon l'exposé des motifs), c'est-à-dire

- la collecte porte-à-porte des biodéchets
- un système de collecte et de tarification basé sur le pesage des poubelles ou la fréquence de leurs vidages.

Nul ne conteste qu'un taux de recyclage de 65% est préférable à un taux de 50%. Or, le projet de loi tout aussi bien que son exposé des motifs et son commentaire des articles, font abstraction d'un aspect essentiel de la discussion, à savoir des coûts que représenteront les efforts pour atteindre ces objectifs ambitieux: coûts financiers d'une part (les investissements initiaux des communes, puis leur répercussion sur les citoyens via les taxes sur les déchets en application du principe du pollueur-payeur

prévu par l'article 14 de la directive), coûts environnementaux résultant de ces nouvelles collectes d'autre part (voir l'argumentation développée en relation avec les articles 17 et 25).

Le SYVICOL plaide en faveur d'un changement d'approche du gouvernement dans la manière de transposer les objectifs en matière de gestion des déchets ménagers. Plutôt que d'imposer certains modes de collecte par la voie législative, il devrait laisser au secteur communal le choix des moyens à mettre en œuvre pour se conformer aux dispositions de la directive. Cette approche responsabiliserait davantage les communes et serait plus respectueuse de l'autonomie communale. Rappelons dans ce contexte que la Charte européenne de l'autonomie locale stipule à l'article 4 § 5: „En cas de délégation de pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. C'est cet esprit que l'on retrouve également dans les textes européens récents sur la gestion des déchets, où l'importance d'une prise en compte des différences régionales et locales dans les pratiques employées en matière de collecte de déchets est expressément soulignée.

Citons dans ce contexte le point de vue exprimé par le Comité des Régions dans son avis sur „La gestion des bio-déchets dans l'Union européenne (2009/C 211/07): „Le CdR considère, comme la Commission que les autorités compétentes des Etats membres doivent rester libres de choisir des méthodes de gestion des déchets en fonction des conditions locales et régionales. C'est là une importante condition préalable au développement de méthodes de gestion des biodéchets qui soient adaptées aux situations locales, qui soient sûres au plan environnemental, et qui soient efficaces. Parmi les facteurs importants figurent notamment le climat, la géologie et l'état des sols, la demande de nutriments et d'énergie, la densité de population et les quantités des déchets, les conditions physiques telles que les infrastructures, etc., ainsi qu'un engagement local et un dialogue qui fonctionne entre les autorités compétentes et les autres intervenants, en particulier les citoyens. En ce domaine, il est clair que le principe de subsidiarité, le principe d'autonomie locale et le principe de proximité jouent un rôle important pour la réalisation des objectifs de l'Union européenne.“

Le SYVICOL saisit l'occasion pour réitérer certaines de ses revendications en matière de gouvernance réglementaire qu'il a déjà eu l'occasion de formuler dans d'autres avis.

- Le projet de loi renvoie à de nombreux endroits à des règlements grand-ducaux, censés exécuter les dispositions législatives. Or, certains passages essentiels du projet de loi sont formulés dans des termes si généraux, que leur portée réelle ne sera connue qu'au moment où les règlements grand-ducaux seront disponibles. Le SYVICOL prie le gouvernement de bien vouloir lui soumettre les projets de règlements en question pour avis.
- Il aurait été souhaitable d'accompagner le projet de loi d'une fiche financière mesurant l'impact budgétaire des modifications projetées par le gouvernement sur le secteur communal. Comme évoqué ci-dessus, les nouvelles obligations que le projet veut imposer auront des répercussions financières substantielles pour beaucoup de communes. Disposer de ces données est pourtant un préalable à une discussion objective sur les modifications législatives proposées.
- Le secteur communal aurait apprécié être consulté par le gouvernement en amont de l'adoption de la directive 2008/98/CE. Les gouvernements d'autres Etats membres ont l'habitude de se concerter avec leurs collectivités territoriales lorsque l'Union européenne prévoit de légiférer dans des domaines qui relèvent de la compétence des niveaux infra-étatiques. Le SYVICOL souhaiterait que les représentants gouvernementaux luxembourgeois qui participent à l'élaboration de ces textes, s'approprient cette méthode de travail.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5 Annexes

Pour les raisons évoquées par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 juin 2011, le SYVICOL considère qu'il serait plus opportun d'inclure les annexes du projet de loi dans un règlement grand-ducal.

Article 11 Information en matière de gestion des déchets

Pour améliorer la lisibilité du texte, il serait préférable que toutes les dispositions traitant de l'information et, le cas échéant, de la consultation soient regroupées en un seul article. Dans le projet sous examen, il en est question notamment aux articles 11, 20.1, 21.3. et 40.2.

Article 13 Valorisation

2. Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, il est proposé de préciser que la collecte sélective peut être une collecte *par apport*.

3. Il ressort du commentaire des articles que les auteurs du projet de loi tentent de définir ici toutes les entités qui sont obligées de disposer d'infrastructures permettant la collecte séparée de déchets. La terminologie utilisée manque toutefois de précision. Ainsi, l'on peut supposer que par „établissement public“, les auteurs ont voulu viser le secteur public dans son ensemble (ministères, administrations gouvernementales, administrations communales et syndicales ...). Or, ce terme désigne une catégorie de personne morale de droit public bien précise. Par ailleurs, „établissement privé“ n'est pas un terme juridique consacré et peut être interprété de multiples façons. Enfin, la juxtaposition d'entités morales („établissements privés et publics“) et de constructions physiques („immeubles résidentiels“) dans cette phrase paraît quelque peu incongrue.

6. Dans ce paragraphe, le gouvernement se donne la possibilité d'introduire la collecte séparée de fractions de déchets autres que celles mentionnées expressément dans la directive. Cette disposition surprend dans la mesure où le gouvernement s'est engagé publiquement à appliquer le principe „la directive, rien que la directive“ dans le cadre de la transposition de la législation européenne. En tout état de cause, si le gouvernement décidait néanmoins de s'engager sur cette voie, il devrait – vu les importantes répercussions financières d'une telle décision – y procéder par une modification de la présente loi, et non par le biais d'un règlement grand-ducal.

Article 14 Réemploi et recyclage

1. La directive européenne qu'il s'agit de transposer, ne crée pas d'obligations spécifiques en matière de prise en compte de la prévention des déchets dans les critères d'attribution des marchés publics. La seule référence à ce sujet se trouve à l'annexe IV, où les marchés publics figurent parmi les exemples de mesures de prévention des déchets. C'est d'ailleurs visiblement dans cet esprit qu'a été rédigé l'article 22 (obligations spécifiques des personnes morales de droit public) du projet de loi, qui incite les pouvoirs publics à utiliser „dans la mesure du possible“ des produits et services qui contribuent à la prévention et la valorisation des déchets, notamment dans le cadre des marchés publics.

Or, ces dispositions ne sont pas cohérentes avec la formulation du troisième tiret du paragraphe 1 sous examen, par lequel les communes, à côté des autres acteurs, seraient systématiquement obligées de prendre en compte le réemploi dans les critères d'attribution des marchés. Ici comme ailleurs, le SYVICOL demande au gouvernement de ne pas appliquer des dispositions plus contraignantes que la directive.

Bien que plusieurs centres de recyclage disposent d'ores et déjà de *second-hand shops*, l'introduction d'une *obligation* d'en installer ne peut trouver l'approbation du secteur communal. Les inconvénients de ce concept ont été développés en détail dans l'avis conjoint du 1er octobre 2009 des syndicats SIDEC, SIDOR et SIGRE relatif au projet de plan général de gestion des déchets (p. 7):

„Le contrôle des objets remis, ainsi que leur conditionnement avant l'exposition à un endroit approprié, occasionne un nombre d'heures de travail non négligeable et le „second-hand shop“ est très souvent utilisé par un nombre limité de personnes qui viennent régulièrement s'y approvisionner à des fins commerciales.

Dans un ordre d'idées plus fondamental, l'incontournable insécurité juridique quant à la remise en circulation d'objets de „deuxième main“ sans garantie du producteur est à relever. Les exploitants concernés engagent de façon directe leur propre responsabilité et les conséquences n'en sont que très difficilement évaluables. De plus, l'incidence financière au niveau des assurances des exploitants risque d'être considérable.“

D'une manière plus générale, le SYVICOL note que la liste de mesures proposée ici pour favoriser le réemploi et la préparation au réemploi sont formulées de manière très générale, sans que le partage des responsabilités entre l'Etat, les communes et les producteurs ne soit clairement défini. Le SYVICOL propose d'inscrire uniquement le principe de la promotion du réemploi et de la préparation au réemploi dans la loi, et de développer les mesures concrètes pour y parvenir dans le plan national de gestion des déchets.

4. Le gouvernement a opté ici pour une retranscription textuelle dans la future loi du texte de la directive qui fixe les objectifs à atteindre en matière de préparation en vue du réemploi et de recyclage.

D'après les informations du SYVICOL, des discussions entre les Etats membres ont été nécessaires consécutivement à l'adoption de la directive, pour que les Etats membres se mettent d'accord sur une même interprétation de ces dispositions. La question se posait si le taux de 50% de préparation au réemploi et de recyclage devait s'appliquer *de façon globale* à tous les déchets ménagers et assimilés, ou bien *individuellement* aux catégories de déchets énumérées (papier, métal, plastique, verre, ...). C'est finalement cette première interprétation qui a été plébiscitée par les Etats membres et qui, d'après la lecture que le SYVICOL fait du commentaire des articles, a été retenue par le gouvernement luxembourgeois.

La méthode qui sera appliquée pour calculer les taux de recyclage fixés par la directive sera un outil indispensable pour orienter les stratégies des acteurs communaux dans le domaine des déchets. Aussi le SYVICOL prie-t-il le gouvernement de consulter le secteur communal lors de l'élaboration du règlement grand-ducal prévu à cet article, afin d'assurer la prise en compte des réalités du terrain, qu'elles soient d'ordre technique, logistique ou financier. Une attention particulière doit être portée au respect de l'autonomie communale, de manière à permettre une approche différenciée en fonction notamment des caractéristiques du territoire couvert (urbain ou rural).

Article 16 Principes d'autosuffisance et de proximité

1. a) Il est proposé de compléter la première phrase en précisant que l'élimination et la valorisation des déchets municipaux en mélange doit se faire moyennant des installations qui tiennent compte des meilleures techniques disponibles, mais „*dont l'application n'entraîne pas de coûts excessifs*“. A l'article 27, un tel garde-fou a d'ailleurs été introduit dans l'intérêt des exploitants d'entreprises, obligés de réduire autant que possible la production et la nocivité des déchets „par une adaptation des procédés de fabrication et le recours aux technologies propres disponibles au moment de la production *et dont l'application n'entraîne pas de coûts excessifs*“.

Article 17 Coûts

A première vue, ces dispositions relatives aux taxes communales ne diffèrent pas des modalités de taxation actuellement en vigueur: application du principe du pollueur-payeur et obligation d'introduire une composante variable calculée en fonction du poids et/ou volume des déchets ménagers et encombrants produits.

En effet, si différents systèmes de collecte des déchets ménagers sont actuellement appliqués sur le territoire luxembourgeois, le SYVICOL considère qu'ils tiennent tous compte, d'une façon ou d'une autre, de la quantité/du poids dans la fixation des taxes dues par le détenteur des déchets ménagers.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du texte soutiennent toutefois que „seulement 21 communes appliquent un système de taxes qui se base réellement sur les quantités de déchets produits“. En d'autres termes, selon leur point de vue, toutes les autres communes n'appliqueraient pas le principe du pollueur-payeur. Celles-ci devraient par conséquent introduire une nouvelle taxation et, ce qui en est le corollaire, procéder une adaptation du matériel utilisé pour la collecte des déchets.

Même s'il est spécifié plus loin que le gouvernement ne cherche pas à imposer un modèle déterminé de taxes, la mise en place d'un système permettant, soit de mesurer la production réelle des déchets par pesage, soit de compter le nombre effectif de vidages de chaque poubelle, exigera de la part de toutes ces communes de nouveaux investissements, étant donné qu'elle présuppose des adaptations techniques, voire même le remplacement du matériel utilisé actuellement pour la collecte des déchets (camions, poubelles ...).

Le SYVICOL conteste l'affirmation des auteurs du commentaire des articles selon laquelle toutes ces communes n'appliqueraient pas le principe du pollueur-payeur. Le système utilisé par la grande majorité de communes, basé sur des taxes forfaitaires calculées sur base de la taille de la poubelle, n'est en soi pas incompatible avec le principe du pollueur-payeur, puisqu'il oblige les ménages qui produisent beaucoup de déchets à opter pour une poubelle de taille plus grande (et donc taxée plus fortement).

Rappelons aussi que le principe de proportionnalité commande que les répercussions positives escomptées d'une mesure doivent excéder les coûts engendrés par sa mise en place. Pour savoir si celui-ci est respecté dans le cas présent, le gouvernement devrait faire une étude coût avantages pour évaluer l'impact financier pour les collectivités d'une telle mesure, ainsi qu'établir un bilan environnemental prévisionnel, qui tient compte du remplacement ou de l'adaptation du matériel existant. Pour

être complet, les externalités causées par un système de taxation plus contraignant, telles que notamment l'augmentation probable de l'abandon incontrôlé d'ordures, devrait être prises en considération. A noter que la nécessité d'une prise en compte des incidences environnementales de la gestion des déchets est d'ailleurs explicitement prévue par le législateur européen au considérant 37 de la directive sous examen.

A ce stade, des données supplémentaires sont ainsi nécessaires pour affirmer que ces systèmes constituent partout et en toutes circonstances une panacée. Certains acteurs communaux ont de vraies raisons pour préférer d'autres solutions. Dans leur avis précité, les syndicats de communes SIDEC, SIDOR et SIGRE avaient demandé „qu'en matière de taxes, l'autonomie communale soit respectée et que les modalités pratiques d'application du principe du pollueur-payeur soient laissées à l'appréciation des communes et le cas échéant, des syndicats, qui sont libres de définir les taxes sur les déchets jugées les mieux adaptées à leurs situations respectives et destinées à un encouragement des filières de valorisation raisonnables, c.-à-d. n'entraînant ni de coûts excessifs, ni de charges environnementales concomitantes disproportionnées“.

Si cette discussion de fond reste donc encore à mener, il ne fait d'ores et déjà pas de doute que le délai (2 ans après l'entrée en vigueur de la loi selon l'article 20.9.) que le gouvernement a envisagé pour la transposition de cette mesure ne peut trouver l'assentiment du secteur communal. Il convient de rappeler que les objectifs de la directive visent l'horizon 2020. Le SYVICOL ne voit pas de raison de priver les communes luxembourgeoises d'une période d'adaptation identique à celle dont disposent les collectivités territoriales d'autres Etats membres.

Article 20 Responsabilité des communes

2. Le SYVICOL souhaite que les obligations pour les communes, qui découlent de ces dispositions en matière de déchets tombant sous la responsabilité élargie des producteurs, soient définies de manière plus précise. Que signifie concrètement pour les communes le fait de devoir „contribuer“ aux actions organisées dans le cadre de l'Action SuperDrecksKëscht ou à la collecte séparée des déchets tombant sous la responsabilité élargie du producteur? Dans quelles situations l'utilisation d'infrastructures communales peut-elle être prescrite?

3. Ces dispositions visent à obliger les communes d'atteindre, sur une base individuelle ou collective, le taux de préparation en vue du réemploi et du recyclage des déchets ménagers mentionné à l'article 14, paragraphe 4. Le SYVICOL donne à considérer que le calcul de ce taux, en particulier pour les communes qui font partie de plusieurs syndicats, constitue une charge administrative lourde. Il pourrait toutefois s'accommoder du principe de l'introduction d'une obligation d'atteindre au niveau communal ou intercommunal les taux de la directive, si le gouvernement renonce aux restrictions de l'autonomie communale proposées ailleurs dans le texte: approbation des règlements communaux mentionnés au paragraphe 9 de l'article sous examen par l'Administration de l'Environnement et obligation imposée aux communes d'introduire des collectes porte à porte de biodéchets sur l'ensemble du territoire (articles 17 et 25). Une telle politique serait cohérente avec la conception de l'autonomie communale toujours défendue par le SYVICOL: la définition des objectifs revient au pouvoir central, tandis que le niveau local garde le choix des moyens et méthodes à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le SYVICOL insiste sur le fait que le calcul des taux dont il est question ici, doit se faire sans charges administratives supplémentaires pour les communes. En d'autres termes, les fiches techniques dont il est question à l'article 35 devraient être conçues de manière à permettre un calcul automatique de ces taux.

4. Le projet de loi manque de précision sur la question du partage des responsabilités entre l'Etat et les communes en matière d'information des producteurs et détenteurs de déchets. L'information à fournir par les communes se limite-t-elle aux ménages, tandis que l'Etat se charge de l'information des entreprises ou bien y a-t-il une responsabilité conjointe? Dans cette deuxième hypothèse, comment assurer la concertation et éviter les double emplois?

9. Le texte sous examen crée de fait un alourdissement des procédures en matière d'approbation des règlements communaux relatifs aux taxes sur les déchets. En effet, alors que dans le passé, seule l'approbation du ministère de l'Intérieur était nécessaire, l'avis de l'Administration de l'Environnement doit désormais être sollicité au préalable. Si le contrôle de légalité effectué par le ministère de l'Intérieur est

considéré comme insuffisant, il faut en déduire qu'il y a volonté d'introduire désormais un contrôle d'opportunité par un autre département ministériel sur le contenu de ces règlements-taxes.

Rappelons qu'à plusieurs reprises, le gouvernement s'est lui-même prononcé en faveur d'une limitation stricte du contrôle d'opportunité des actes communaux. Ainsi, dans le concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg (2005), le ministère de l'Intérieur a estimé que „le contrôle d'opportunité doit rester possible, mais doit toujours rester l'exception. S'agissant d'une entrave au principe de l'autonomie communale, il doit être exercé au plus haut niveau, par le Grand-Duc lui-même, selon des modalités à enfermer dans un cadre législatif très rigide“ (p. 48).

Du point de vue du SYVICOL, un contrôle d'opportunité n'est toutefois pas de mise dans la situation sous examen. Comme indiqué ci-dessus (article 20. 3), l'inscription dans la loi d'une obligation pour toutes les communes d'atteindre les objectifs de la directive d'ici 2020, rend superfétatoire une immixtion étatique renforcée dans la politique de gestion des déchets des communes. Les communes devront viser les taux de recyclage inscrits dans la loi (50% des déchets ménagers et assimilés; 70% des déchets inertes), mais garderont, dans le respect des dispositions légales en vigueur, le choix des moyens pour y parvenir.

10. L'attention est attirée sur le fait que certaines des obligations énumérées dans cet article – tel l'établissement de règlements communaux, ne peuvent être assumées par des syndicats de communes (voir aussi l'avis du Conseil d'Etat).

11. Ce paragraphe, qui veut régler les cas où des communes ou syndicats de communes manqueraient à leurs obligations en matière d'enlèvement des déchets, est superflu, étant donné qu'à la connaissance du SYVICOL, une telle situation ne s'est encore jamais produite. Quelles raisons le gouvernement a-t-il de douter que les communes ne s'acquittent à l'avenir des missions qui sont les leurs?

Article 21 Responsabilité de l'Etat

1. Afin de ne pas exclure des initiatives étatiques autres que la SuperDrecksKëscht, il est proposé de remplacer la deuxième partie de la phrase comme suit: „(...) l'Etat assume les missions qui lui sont attribuées conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht“. Pour faciliter la compréhension des dispositions légales, il pourrait s'avérer judicieux d'inclure la description de ces missions dans le texte sous examen. Ceci clarifierait d'ailleurs en partie les questions soulevées au point 20.4. Mieux encore: les dispositions de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de la SuperDrecksKëscht, ne pourraient-elles pas être intégrées dans la loi sous examen?

5. Le secteur communal ne voit pas la valeur ajoutée de la création d'une structure spécifique d'aide et d'assistance aux communes et syndicats, cette mission étant d'ores et déjà assumée par l'Administration de l'Environnement. La création de structures parallèles ayant des compétences identiques ou similaires ne favorise pas la cohérence et l'efficacité de la politique de gestion des déchets au Luxembourg.

6. Le SYVICOL salue le fait que le projet prévoit la création d'un conseil de coordination, qui rassemble les acteurs principaux en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés. Le texte ne fournit cependant pas d'indications concernant la composition et, surtout, les attributions de ce conseil. Dans la mesure où la composition et les missions de la commission pluripartite instituée à l'article 19.9. sont, quant à elles, précisées de manière détaillée, ceci peut surprendre. En tant que plate-forme de coopération et d'échange permanente entre instances étatiques et communales, le conseil de coordination a la vocation de jouer un rôle déterminant pour garantir la cohérence de la politique de gestion des déchets ménagers au Luxembourg. Aussi serait-il souhaitable que le gouvernement précise davantage ses attentes vis-à-vis de cet organe dans la future loi.

Article 25 Biodéchets

Le SYVICOL regrette qu'un article qui a des conséquences aussi profondes sur la politique de gestion des déchets au Luxembourg, soit rédigé en des termes si vagues. C'est la lecture du commentaire des articles (chapitres 3 point a) et 7 point d)), respectivement de l'exposé des motifs, qui laissent deviner que les ambitions du gouvernement en matière de collecte des biodéchets vont bien au-delà

du statu quo actuel. Sauf erreur d'interprétation du SYVICOL, l'intention du gouvernement est d'imposer sur la totalité du territoire du Luxembourg, des systèmes de collecte séparée porte-à-porte des déchets de jardin et alimentaires des ménages. Il semble que le règlement grand-ducal dont il est question à l'article 13.6. est censé en préciser les modalités.

Actuellement 31 des 116 communes du pays effectueraient une telle collecte auprès des ménages. Après l'entrée en vigueur de la loi, les 87 communes „non conformes“ se verraient obligées d'introduire une collecte séparée porte-à-porte des biodéchets. Les textes ne mentionnent pas, qu'en règle générale, celles-ci proposent déjà aujourd'hui des dispositifs de collecte par apport pour les déchets de jardin.

Contrairement à ce qu'affirment les auteurs du commentaire de l'article la collecte séparée n'est *pas* exigée par la directive 2008/98/CE. L'article 22 dudit texte dispose uniquement que „les Etats membres prennent des mesures [...] pour encourager [...] la collecte séparée des biodéchets. (...). Il importe, par ailleurs de bien souligner que le terme de „collecte séparée“ englobe tout à la fois la possibilité d'une collecte porte-à-porte et celle d'une collecte par apport!

C'est donc le gouvernement luxembourgeois qui veut obtenir le rattachement de tous les ménages à une collecte de biodéchets par un système de collecte porte-à-porte.

Selon son argumentation, les biodéchets constituent la plus grande partie des déchets ménagers résiduels au Luxembourg, et que c'est donc leur réduction qui devrait être une priorité dans l'optique de l'atteinte d'un taux de recyclage de 50% de ceux-ci d'ici 2020. Il ne faut pourtant pas perdre de vue le fait que la gestion des déchets n'est qu'un élément d'une politique environnementale plus large. Par conséquent, les mesures prises dans ce domaine ne peuvent aller à l'encontre de l'objectif supérieur que sont la protection de l'environnement et du climat. Enfin, la politique environnementale elle-même ne peut être menée en vase clos, sans égard à d'éventuelles conséquences économiques ou sociales notamment.

Dans le contexte du projet de loi sous examen, il paraît ainsi légitime de poser la question des répercussions collatérales que peut avoir la mise en place d'une collecte porte-à-porte des biodéchets dans toutes les communes. En effet, une telle décision ne génère pas que des bénéfices, elle a aussi des coûts environnementaux et économiques, tels:

- un coût environnemental lié à la production de nouveaux camions-poubelles
- un coût environnemental lié à la production de poubelles spécifiques pour la collecte des biodéchets
- des coûts découlant de l'organisation de collectes supplémentaires (embauche de personnel et achat de nouveaux camions par la commune, le syndicat de communes ou le sous-traitant agréé)
- des nuisances causées par la circulation de camions-poubelles supplémentaires: augmentation des émissions de CO₂, pollution de l'air, bruit ...

Rappelons au passage que, compte tenu de l'article 17, les conséquences financières de cette décision seront à supporter par les ménages via les taxes communales.

Les textes sous examen font abstraction de ces considérations. Il paraît pourtant essentiel d'effectuer d'abord un bilan écologique et une analyse coût/bénéfices de la valorisation de biodéchets par une collecte porte-à-porte dans les régions où ceci ne se fait pas encore, avant de l'imposer partout. D'autres moyens pour se rapprocher des objectifs de la directive sont effectivement envisageables, tel par exemple l'incitation au compostage individuel à domicile.

Comme indiqué dans l'argumentation développée à l'article 20, le SYVICOL plaide ainsi pour un maintien de l'autonomie communale dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la directive.

Article 26 Déchets inertes, déchets de construction et déchets de démolition

Contrairement à la législation de 1994 (article 20), il n'est pas précisé explicitement que la responsabilité en matière de gestion des déchets inertes, de construction et de démolition incombe aux communes. Les communes sont uniquement chargées de prévoir des structures de collecte séparée pour de faibles quantités en provenance de chantiers de particuliers. Pour éviter un éventuel vide juridique, la question de l'attribution de compétences en matière de gestion des déchets inertes devrait être clarifiée dans le projet de loi sous examen.

Le SYVICOL propose d'ajouter une disposition permettant aux communes et aux syndicats de communes de préciser l'expression „faibles quantités“ par la fixation de quantités maximales acceptées dans leurs règlements d'ordre internes.

Article 27 Déchets provenant d'établissements ou d'entreprises

Comme ailleurs dans le texte, le terme d'„établissement“ n'est pas clairement défini.

Article 35 Rapports annuels

3. En vertu de l'article 9 de la loi du 23 février 2001, les syndicats des communes sont d'ores et déjà tenus d'établir annuellement un rapport d'activité. Il serait préférable d'éviter une confusion de termes et de parler dans le contexte de la présente loi uniquement de „fiches techniques“.

La formulation de la première phrase de ce paragraphe laisse penser que *toutes* les communes et *tous* les syndicats de communes sont obligés de remplir ces fiches techniques, alors que telle ne semble a priori pas l'intention des auteurs du texte. Le SYVICOL propose la rédaction suivante:

„Les communes sont tenues d'envoyer au plus tard pour le 31 mars de chaque année à l'administration compétente des fiches techniques portant sur la gestion des déchets au cours de l'année écoulée. Pour les communes qui ont transféré des compétences en matière de gestion des déchets à un syndicat de communes, ces fiches sont, dans la limite des compétences transférées, établies par le syndicat.“

Article 40 Participation du public

Il est proposé d'intituler cet article „Consultation“ (par analogie à l'article 7 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement). En effet, les dispositions s'adressent non seulement au grand public, mais aussi aux autorités publiques (y compris au secteur communal). Par ailleurs, le terme de „consultation“ reflète mieux ce qui est visé ici que celui de „participation“.

Le SYVICOL propose de soumettre les plans et programmes prévus aux articles 36 et 37 pour avis au conseil de coordination en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés prévu à l'article 21.6.

Article 41 Valeur juridique des plans et programmes

Cet article porte implicitement sur la question fondamentale du partage des responsabilités entre l'Etat et les communes dans le domaine de la gestion des déchets. En effet, en imposant par voie de règlement grand-ducal, les plans et programmes en question, l'Etat réduira de fait la marge de manœuvre des communes.

Relevant du domaine de l'hygiène et de la salubrité, la gestion des déchets fait partie des missions dites originaires des communes, ancrées dans les décrets de l'époque de la Révolution Française et précisées et approfondies au cours du temps. S'il est souhaitable que l'Etat donne des impulsions, voire une orientation générale à cette politique, le SYVICOL plaide toutefois en faveur de la préservation du degré actuel d'autonomie communale dans les domaines qui relèvent aujourd'hui de la compétence des communes. Aussi, comme suggéré par les syndicats SIDEC, SIDOR et SIGRE, le plan devrait-il plutôt constituer „un document d'orientation, fixant des objectifs et laissant aux acteurs du domaine de la gestion des déchets le soin et la possibilité de définir les mesures concrètes les mieux adaptées à leurs situations respectives“.

Chapitre VIII Interdictions, contrôles et sanctions

Le SYVICOL se rallie aux observations formulées par le Conseil d'Etat.

Article 51 Dispositions abrogatoires

4. b) Le SYVICOL demande le remplacement du terme „autorités publiques“ par celui d'„Etat“. En effet, les conséquences financières de l'assainissement de sites contaminés peuvent s'avérer trop lourdes à supporter pour une commune et devraient être prises en charge intégralement par l'Etat. Une modification de l'article 4 point e) de la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement s'avérerait alors nécessaire.

Luxembourg, le 21 octobre 2011