

N° 6288⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

relative à la gestion des déchets et modifiant

1. la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement;
2. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht;
3. 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;
4. la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre d'Agriculture	
– Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (3.11.2011)	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (25.10.2011)	7

*

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DELEGUE AU DEVELOPPEMENT DURABLE ET
AUX INFRASTRUCTURES**

(3.11.2011)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 16 mai 2011, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en séance plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

Le projet sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive-cadre 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Or le projet de loi sous avis va résolument plus loin que le texte de la directive ce qui nécessite toute une série de commentaires de la part de notre chambre professionnelle.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'exposé des motifs du projet de loi sous analyse indique que „*le but recherché de la nouvelle politique communautaire sur les déchets est de contribuer à la réduction de l'impact négatif global de l'utilisation des ressources sur l'environnement par la limitation des déchets, dont notamment la prévention ainsi que la promotion du recyclage et de la valorisation pour augmenter ainsi l'efficacité des ressources naturelles utilisées en Europe. A long terme, l'UE devrait devenir une économie du recyclage qui tend à éviter la production des déchets et à les employer comme ressources.*“

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette déclaration d'intention, qui consiste à promouvoir le développement durable à travers une utilisation efficiente des ressources. C'est d'ailleurs précisément en agriculture que le concept des cycles fermés trouve son origine. L'agriculture s'est en effet toujours distinguée par une longue tradition dans le domaine de la réutilisation, du recyclage et de la valorisation de matières premières impliquées dans différents processus de la production agricole, telle la valorisation des matières naturelles (p. ex. paille) et des déjections animales en tant que fertilisant. Cette conscience de la nécessité d'une gestion durable des ressources constitue depuis toujours un élément inhérent aux activités agricoles. Ce n'est donc pas étonnant qu'on y retrouve de nombreuses activités de recyclage et de valorisation.

Ainsi de nombreuses mesures ont été réalisées au fil des années dans le secteur agricole afin de promouvoir le recyclage en général. Ainsi la collecte séparée (via le *Maschinenring*) du film plastique utilisé dans la production d'ensilage d'herbe resp. la collecte d'emballages vides de produits phytosanitaires (*Phytofar Recover*) est pratiquée de façon systématique depuis de nombreuses années. D'autre part, les exploitations agricoles ont recours aux services de collecte offerts par leurs propres fournisseurs (p. ex. huiles usagées) resp. aux services de la *SuperDrecksKëscht* pour assurer une gestion écologique des différents déchets.

Les exploitations agricoles constituent aussi un maillon important au niveau de la collecte et du transport des „déchets verts“ vers des installations de compostage. D'autre part, la valorisation énergétique des effluents d'élevage et d'autres matières organiques dans des stations de biométhanisation a connu un essor remarquable au cours de la dernière décennie et est actuellement en mesure de contribuer significativement à la production d'énergie renouvelable tout en fournissant un engrais de meilleure qualité que le substrat initial.

La biométhanisation constitue d'ailleurs aussi une mesure de choix au niveau de la valorisation des biodéchets puisqu'elle permet de réduire la dépendance des énergies fossiles par une double voie: 1) directement par la production d'énergie renouvelable et 2) indirectement par la réduction de la dépendance en engrais chimiques azotés, dont la production se distingue par une forte consommation en énergie. La restitution d'éléments nutritifs essentiels (tels que le phosphore) par le biais de la biométhanisation des biodéchets constitue un autre avantage – sinon une nécessité – sachant que les réserves mondiales en phosphore sont en régression et se limitent à quelques pays isolés (Maroc, Chine, Afrique du Sud, Jordanie, États-Unis). A l'heure actuelle, deux stations de biométhanisation agricoles modernes permettent une valorisation de biodéchets. Toutefois, les capacités actuelles ne sont pas suffisantes pour traiter l'ensemble des biodéchets nationaux (cf. commentaire de l'article 25).

Que ce soit par le biais de la biométhanisation des effluents d'élevage, de biodéchets ou d'autres matières organiques, ou par d'autres procédés (p. ex. installations photovoltaïques), l'agriculture a déjà largement contribué dans le passé à la production d'énergie renouvelable et compte continuer à le faire. Malheureusement les dernières décisions politiques relatives au soutien de la production d'énergie renouvelable – tant au niveau européen (Règlement d'exécution (UE) No 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) No 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) No 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)) qu'au niveau national (Décision ministérielle [du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural] du 15 février 2011 précisant les critères requis pour les aides à l'investissement dans la production de bio-énergie; Projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz) – ne contribuent guère à créer un cadre favorable à la production d'énergie renouvelable par biométhanisation, bien au contraire!

En effet, le règlement d'exécution (UE) No 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 prévoit en son article 1er que „*les installations de production d'énergie renouvelable ne peuvent bénéficier d'une aide [via le Fonds européen agricole pour le développement rural] que si leur capacité de*

production n'est pas supérieure à l'équivalent de la consommation annuelle moyenne combinée d'énergie thermique et d'électricité dans l'exploitation agricole, en ce compris le ménage agricole.“ La consommation en énergie (thermique et électrique) d'une exploitation agricole étant nettement inférieure au potentiel énergétique de ses propres effluents d'élevage, cette décision revient de fait à abolir le subventionnement d'installations de biométhanisation via le fonds agricole! Or, les futures conditions d'allocation d'aides (via le Ministère de l'Economie) resp. les taux d'aides envisagés ne sont pas encore connus. Les pourparlers entre le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et le Ministère de l'Economie, visant à fixer les modalités futures en matière d'autorisations d'exploitation des stations de biométhanisation n'ont été entamés que récemment. La disparité flagrante actuelle entre les déclarations d'intention en matière de production d'énergie renouvelable¹ et les réalités politiques est inadmissible et constitue à nos yeux une entrave majeure aussi bien au développement d'installations nouvelles qu'à l'agrandissement resp. la modernisation d'installations existantes.

Partant, notre chambre professionnelle invite le Gouvernement à adopter enfin une position claire et surtout cohérente quant à l'implication future du secteur agricole dans la production d'énergies renouvelables, de combler le plus vite possible le vide juridique actuel et d'assurer un cadre tarifaire pour le biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel qui tient suffisamment compte des coûts d'investissement et de production réels des installations de biométhanisation. **Si le présent projet de loi poursuit l'objectif tout à fait louable de vouloir promouvoir la valorisation énergétique des déchets, il importe néanmoins de veiller à adapter le cadre législatif entier (y compris les procédures en matière d'autorisation et d'exploitation) afin d'assurer à long terme la viabilité économique des entreprises impliquées. Il s'agit là tout simplement d'une question de durabilité!**

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad articles 2, 31 et 32: les régimes d'autorisation resp. d'enregistrement

La lettre e) du 1er paragraphe de l'article 2 exclut du champ d'application de la loi „*les matières fécales ... [pour autant qu'elles ne soient pas destinées à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une installation de biogaz ou de compostage], la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine.*“.

Conscient du fait qu'il s'agit d'une transposition fidèle du texte de la directive, nous nous devons toutefois de relever que la classification des matières fécales (donc le fumier, le lisier et le purin) en tant que déchet ne devrait être de mise si, et seulement si, leur composition chimique ou bactériologique imposait une incinération ou une mise en décharge. **Par contre, les matières fécales répondant aux normes pour être épandues en tant que fertilisants organiques ne devraient en aucun cas être considérées comme déchets, indépendamment d'une utilisation éventuelle comme substrat dans une installation de biogaz.**

Une interprétation excessivement littérale du texte du 1er paragraphe, point e) („... *et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ...*“) nous laisse appréhender qu'en cas d'utilisation sur une autre exploitation que celle dont les matières en cause sont originaires (p. ex. marc de raisin provenant d'une coopérative de vignerons, transfert de lisier dans le cadre d'un contrat de mise à disposition („*Gülleabnahmevertrag*“), échanges de fumier contre paille, ...), lesdites matières pourraient être classées en tant que déchets de sorte qu'une obligation d'enregistrement auprès de l'Administration de l'Environnement en résulterait en vertu de l'article 32. Il va sans dire que notre chambre professionnelle n'encourage nullement une telle interprétation!

¹ Discours de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la Foire de Printemps en date du 14 mai 2011 (déclarations en relation avec la nécessité de développer au maximum les potentiels en matière d'énergies renouvelables sur le territoire national – entre autres par la création d'une centaine d'installations moyennes de biogaz supplémentaires).

Notre chambre professionnelle regrette d'autre part que les „déchets“ biodégradables de jardin et de parc („*Grünschnitt*“) ne soient pas exclus d'office du champ d'application du projet de loi au même titre que les matières naturelles issues de l'agriculture resp. de la sylviculture.

La Chambre d'Agriculture s'interroge d'ailleurs de quelle manière la classification en matière de déchets telle que proposée par les auteurs du texte contribuerait vraiment à réaliser les objectifs du projet de loi, à savoir d'établir des „*mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets*“. Quelles sont les effets nocifs réels émanant des matières précitées (p. ex. „déchets verts“)? En quoi l'environnement resp. la santé humaine seraient-ils exposés à un risque plus élevé par du lisier destiné à être utilisé dans une installation de biogaz que par du lisier provenant de la même exploitation agricole, mais épandu directement sur un terrain agricole? Est-ce que ces risques justifient les procédures prévues aux articles 30 (autorisations), 32 (enregistrements), 34 (tenue des registres) et 35 (rapports annuels)? **Le bon sens n'imposerait-il pas d'exclure tout simplement du champ d'application du projet de loi les matières fécales ainsi que toutes les matières naturelles (paille, „déchets verts“, marc de raisin, ...)?**

Le fait que les auteurs du projet sous avis se réservent en plus le droit de définir par règlement grand-ducal des normes minimales techniques en matière de traitement de „*déchets constitués de matières naturelles non dangereuses issues de l'exploitation agricole ou sylvicole, du fumier, du lisier, des boues d'épuration ou des déchets biodégradables de jardin et de parc*“ (article 32, paragraphes 1 et 3), illustre une fois de plus **un de nos problèmes fondamentaux actuels: un dirigisme étatique exagéré qui ne fait qu'aboutir à un gonflement artificiel des effectifs des administrations pour gérer et contrôler des dossiers sans réelle plus-value pour notre société.**

Partant, notre chambre professionnelle conseille vivement aux auteurs du projet sous avis de revoir les formulations actuelles et de veiller à **ne pas perdre de vue les déclarations d'intention du Gouvernement en matière de simplification administrative!** En effet, les dispositions du projet de loi (notamment l'article 32, paragraphe 1, tiret 3), dans leur teneur actuelle, semblent obliger toutes les exploitations agricoles, viticoles et horticoles (c.-à-d. environ 2.000 exploitations!) à s'enregistrer auprès de l'Administration de l'Environnement! Est-ce que les auteurs du projet sous avis en sont conscients? Est-ce que les coûts prévisionnels de matériel et surtout de personnel en relation avec le traitement de toutes ces demandes individuelles (encodage, contrôles, ...) ainsi qu'avec la gestion d'une base de données, dont l'utilité publique est plus que douteuse, sont vraiment justifiés – sans parler du traitement des registres et rapports annuels dont question aux articles 34 et 35 du projet de loi sous avis? Rappelons que la directive ne prévoit l'obligation de tenir un registre que pour les entreprises soumises à autorisations et les activités ayant trait aux déchets dangereux (cf. article 35 de la directive) – et que l'intention de la directive n'est de soumettre que les entreprises aux régimes d'autorisation resp. d'enregistrement qui exercent leur activité à titre professionnel! Donc l'agriculteur qui transporte occasionnellement des matières classées comme „déchets“ (p. ex. transport de lisier vers une installation de biogaz), ne devrait-il en principe pas être dispensé des obligations découlant des articles 32 (enregistrement), 34 (tenue des registres) et 35 (rapports annuels) du projet sous avis — d'autant plus que les entreprises assurant la valorisation de ces „déchets“ (p. ex. installation de biogaz ou de compostage) sont obligées de se conformer aux dispositions des articles 34 et 35 et sont d'ailleurs beaucoup mieux placées pour s'acquitter des obligations en matière de traçabilité des flux de „déchets“ que les entreprises agricoles?

L'obligation générale d'enregistrement découlant de l'article 32, paragraphe 1, tiret 3, est d'ailleurs en contradiction avec les dispositions de l'article 2 qui exclut précisément du champ d'application de la loi les matières fécales (pour autant qu'elles ne soient pas destinées à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une installation de biogaz ou de compostage) et les matières naturelles non dangereuses issues de l'exploitation agricole ou sylvicole! Dès lors, notre chambre professionnelle propose de biffer tout simplement le 3e tiret du 1er paragraphe de l'article 32. Parmi les matières y énumérées, seuls les boues d'épuration et les déchets biodégradables de jardin et de parc ne sont pas exclus du champ d'application du projet de loi. Or, comme énoncé en haut, il est inconcevable à nos yeux qu'une entreprise transportant des matières naturelles non dangereuses telles que des „déchets verts“ doit s'enregistrer auprès de l'Administration de l'Environnement, que ce soit un agriculteur assurant la collecte et le transport de „déchets verts“ pour le compte d'un syndicat intercommunal ou un pépiniériste-paysagiste, qui récupère des „déchets verts“ d'un client pour en produire du compost. Etant donné que les boues d'épuration sont utilisées en tant qu'amendement

organique du sol, l'application de la notion de „fin du statut de déchet“ (article 7) devrait en principe permettre d'exempter le transport de ces boues du régime de l'enregistrement d'autant plus que l'obligation de tenir un registre incombe aux stations d'épuration resp. aux syndicats intercommunaux.

Tandis que la directive prévoit à l'article 24 la possibilité d'exempter du régime d'autorisation les opérations de valorisation de déchets, les auteurs du texte ne l'ont pas retenu. Il en résulte que l'opération de valorisation „*épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie*“ reprise dans l'annexe II sous le code R10 est soumise à autorisation, avec comme autorité compétente le Ministère ayant l'Environnement dans ses attributions. Les auteurs du projet sous avis ne seraient-ils pas conscients qu'il existe déjà une législation en matière de fertilisation? **S'il fallait encore une procédure supplémentaire pour augmenter l'insécurité et le mécontentement dans le secteur agricole, on ne pourrait pas mieux s'y prendre! En aucun cas notre chambre professionnelle n'acceptera une obligation d'autorisation (ou d'enregistrement) en relation avec l'épandage de fertilisants répondant aux normes de qualité en vigueur!**

Partant, nous recommandons vivement aux auteurs du projet sous avis de limiter l'obligation d'autorisation (ou d'enregistrement) aux entreprises dont le produit à épandre est originaire et de veiller à ce que la notion de „fin du statut de déchet“ prévue à l'article 7 soit transposée de manière à assurer que les fertilisants organiques (lisier biogaz, boues d'épuration, compost, ...) puissent être épandus dans le respect de la législation actuellement en vigueur – sans procédures supplémentaires au niveau des exploitations agricoles.

Nous nous demandons d'ailleurs si les auteurs du projet sous avis ont pris soin d'examiner si de l'obligation d'enregistrement dont question à l'article 32 découlent des obligations supplémentaires en vertu de dispositions de textes législatifs dans des domaines connexes? Sous quelles conditions le cadre législatif actuel permettrait-il aux agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs encore de transporter les matières énoncées en haut, une fois que celles-ci auraient été classées comme „déchets“? Est-ce que les transports pourraient se faire encore avec le matériel actuel (nécessité éventuelle d'équipements spéciaux, signalisation, arrimage/bâchage, ...)? Quelles autres conséquences pourraient en découler (permis de conduire, obligation de formation continue, ...)?

Au vu de toutes ces remarques, permettez-nous de souligner que ce n'est certes pas par une prolifération de procédures et de tâches administratives qu'on réussit à avancer en matière de simplification administrative, ni d'ailleurs en matière d'utilisation efficace des ressources naturelles! Partant, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'une transposition plus fidèle de la directive en matière d'autorisations et d'enregistrement (cf. chapitre IV de la directive), et d'une application conséquente des notions de „sous-produit“ (article 6 du projet de loi) et de „fin du statut de déchet“ (article 7 du projet de loi) afin de réduire au maximum la charge administrative et les coûts y relatifs.

Ad articles 6 et 7: les notions de „sous-produits“ resp. de „fin du statut de déchet“

L'article 6 stipule au 1er paragraphe qu'une „*substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien peut être considéré comme un sous-produit et non pas comme un déchet ...*“.

En analysant les 4 conditions énumérées au 1er paragraphe de l'article 6, des substances telles que les effluents d'élevage (indépendamment de leur utilisation comme substrat dans une installation de biogaz), les „déchets verts“ resp. la plupart des „déchets“ de l'industrie agro-alimentaire devraient pouvoir être classées comme sous-produits. Etant donné que ces derniers sont constitués de matières naturelles non dangereuses et qu'ils sont issus d'un processus de fabrication respectant toutes les dispositions en matière de sécurité alimentaire, il est tout à fait inconcevable que ces matières soient classées d'office comme déchets.

Partant, le classement comme sous-produit ne devrait être refusé pour ces types de „déchets“ qu'en cas de risques concrets et justifiés (p. ex. dissémination éventuelle de pathogènes par le biais de produits issus de la transformation de pommes de terre). En tout cas, notre chambre professionnelle invite les auteurs du texte à promouvoir au maximum un classement en tant que sous-produit! Vu que la directive prévoit que les matières fécales destinées à l'utilisation dans une installation de biogaz tombent sous le champ d'application du projet de loi sous avis, un classement comme sous-produit permettrait de réduire sensiblement la charge administrative en matière de gestion des déchets.

Dans un souci de simplification administrative et de transparence maximale envers tous les acteurs en matière de traitement des déchets, nous sommes d'avis qu'il importe de mettre à disposition des entreprises une liste complète de sous-produits et d'assurer une mise à jour régulière de ces données. Il en est de même pour les produits concernés par la notion de „*fin du statut de déchet*“.

Ad articles 13 et 25: la valorisation des biodéchets

Les biodéchets englobent „*les déchets biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine issus des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires*“ (article 4, point 4).

D'après l'exposé des motifs, „*la fraction dominante dans les déchets ménagers résiduels est celle des déchets organiques avec une part moyenne de 39%-poids. En quantités absolues, cette fraction a augmenté de 18,8% par rapport à l'année 2005.*“. D'après les chiffres fournis par les auteurs du texte (quantité spécifique moyenne de déchets ménagers résiduels de 221,1 kg/habitant par an), la fraction des biodéchets représenterait donc environ 44.000 t par an! Ces chiffres, qui illustrent d'ailleurs le gaspillage croissant dont notre société moderne fait preuve au niveau des denrées alimentaires, montrent clairement qu'il „*subsiste ... encore un potentiel élevé de collecte séparée de fractions valorisables encore contenues dans les déchets ménagers résiduels.*“. Notre chambre professionnelle ne peut que partager ce constat.

En vertu du 1er paragraphe de l'article 20, il incombe aux communes d'assurer la gestion des biodéchets. L'article 25 stipulant au 1er paragraphe que „*les biodéchets doivent être soumis à une collecte séparée*“, notre chambre professionnelle demande pourtant que le même délai soit retenu que pour la collecte séparée du papier, du métal, du plastique et du verre, à savoir l'année 2015 (article 13, paragraphe 6).

Comme énoncé dans la première partie de notre avis, la valorisation des biodéchets par biométhanisation s'impose pour deux raisons: a) réduction de la dépendance des énergies fossiles par la production indigène d'énergie renouvelable; b) restitution d'éléments nutritifs essentiels. En raison de l'objectif ambitieux de 11% d'énergie renouvelable, qui doit être atteint d'ici 2020, la Chambre d'Agriculture est d'avis que la biométhanisation des biodéchets constitue une nécessité absolue et que le Gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer dans la mesure du possible une valorisation énergétique de ces déchets permettant de restituer les éléments nutritifs à l'agriculture. Pour les matières ligneuses, qui ne se prêtent pas à la digestion dans une installation de biogaz et dont la teneur en éléments nutritifs est très faible, il convient toutefois de favoriser toujours une valorisation énergétique (par combustion ou gazéification) par rapport au compostage. Il convient donc de reformuler l'article 25 au 1er paragraphe comme suit: „*Les biodéchets doivent être soumis à une collecte séparée afin de les soumettre prioritairement à une opération de compostage ou de digestion ou, si en raison de la nature du matériel ceci n'est pas possible, à toute autre opération de valorisation appropriée au matériel tout en favorisant la valorisation énergétique et en respectant les dispositions des articles 9 et 10.*“

*

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(25.10.2011)

Par sa lettre du 18 mai 2011, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif du projet de loi sous avis est de transposer en droit national la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

Ainsi, le projet de loi redéfinit les principes de gestion des déchets au Luxembourg, par référence au cadre juridique applicable au traitement des déchets dans l'UE et se place dans le prolongement des principes déjà institués par la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Cette dernière avait déjà introduit une hiérarchie des déchets sur quatre niveaux différents tout en précisant les différents objectifs de la gestion des déchets par le positionnement au premier plan de la prévention des déchets et l'acceptation de l'élimination des déchets seulement lorsque des niveaux hiérarchiques supérieurs ne pouvaient pas être mis en oeuvre. Par la présente transposition, cette hiérarchie des déchets sera étendue à cinq niveaux, à savoir prévention, réutilisation, recyclage, autre forme de valorisation et élimination. La loi modifiée de 1994 précitée avait aussi introduit le principe du „pollueur-payeur“, qui se voit confirmé dans le contexte du présent projet de loi.

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, alors que la loi modifiée de 1994 concernait essentiellement l'organisation de la gestion des déchets selon une hiérarchie des objectifs, le projet sous avis poursuit „un objectif plus global dans la mesure où il concerne en premier lieu la protection de l'environnement et de la santé humaine par la prévention et la réduction des effets nocifs dus aux déchets“. Dès lors, „il va au-delà du simple aspect de la gestion des déchets pour tenir également compte de la réduction des nuisances résultant de l'utilisation rationnelle des ressources et de l'amélioration de l'efficacité de leur utilisation“.

1.1. Mise en place graduelle d'une stratégie orientant les citoyens et les entreprises vers une prévention accrue des déchets et un management efficient des ressources, surtout des matières recyclables

La Chambre des Métiers souscrit entièrement aux principes énoncés dans le projet de loi sous rubrique de protection de l'environnement, de l'organisation efficiente de la gestion des déchets surtout par la prévention des déchets ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources et des matières.

Dans sa communication du 26 janvier 2011 intitulée „Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020“, la Commission européenne a présenté ses réflexions pour l'avenir, dans le cadre de laquelle la directive 2008/98/CE mentionnée ci-dessus s'intègre parfaitement.

L'initiative de la Commission européenne compte parmi les sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020, qui vise à favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive et a l'ambition de mettre en place un cadre de politiques à l'appui de la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone, et permettra à l'avenir de:

- stimuler les performances économiques tout en utilisant moins de ressources;
- rechercher et créer de nouvelles possibilités de croissance économique;
- intensifier l'innovation et renforcer la compétitivité de l'UE;
- assurer la sécurité d'approvisionnement en ressources essentielles;
- lutter contre le changement climatique et limiter les incidences de l'utilisation des ressources sur l'environnement.

Si l'Europe et le Luxembourg veulent être efficaces dans l'utilisation des ressources, il importera de réaliser des progrès technologiques, de faire évoluer en profondeur les systèmes énergétiques et

économiques, au niveau de tous les secteurs, et de modifier les habitudes de production et de consommation.

Ainsi, par une meilleure politique de prévention et de recyclage des déchets tel qu'il est en général préconisé dans le contexte du présent projet de loi, l'exploitation plus rationnelle des ressources offre une possibilité de maîtriser les coûts de production tout en réduisant la consommation d'énergie et de matières premières. Finalement, cette orientation générale de l'activité économique permettra de renforcer la compétitivité nationale.

La Commission européenne défend l'idée, importante aux yeux de la Chambre des Métiers, que *„l'augmentation des taux de recyclage fera baisser la pression sur la demande de matières premières primaires, contribuera à la réutilisation de matériaux précieux qui, autrement, seraient perdus et réduira la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre résultant des opérations d'extraction et de transformation.“*

Par ailleurs, parmi les mesures à moyen terme citées par la Commission européenne qui doivent s'inscrire dans la logique à long terme tracée par Europe 2020 on peut rappeler la *„stratégie visant à transformer l'UE en une „économie circulaire“ fondée sur une culture du recyclage, dans le but de réduire la production de déchets et d'employer ces derniers comme ressource“*.

1.2. Répondre aux objectifs d'organisation efficiente de gestion des déchets par des procédures et formalités impliquant des charges administratives acceptables pour les entreprises

Le présent projet de loi doit être considéré comme étant une loi-cadre qui se verra concrétisée par un certain nombre de règlements d'exécution visant à mettre en oeuvre les principes d'une politique intégrée de gestion des déchets et d'utilisation rationnelle des ressources. Ainsi, la Chambre des Métiers déplore que ces règlements grand-ducaux d'exécution n'aient pas été communiqués en même temps que le projet d'avis sous objet, surtout pour ce qui est des éléments qui concernent directement les entreprises en général et les PME de l'artisanat en particulier. Comme indiqué plus en détail dans le commentaire des articles, cela porte en priorité sur les contenus et les formats des différents registres, rapports et plans à réaliser par les entreprises.

La Chambre des Métiers plaide, dans ce contexte, 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. Elle a positivement apprécié les prémisses de „simplification administrative“ qui ont mené les auteurs à reconsidérer les procédures d'autorisation et d'enregistrement. Toutefois, n'ayant pas encore pu prendre connaissance des formalismes sous-jacents devant naître des obligations d'information du Luxembourg dans un contexte européen, l'instauration d'une procédure supplémentaire de transmission d'un „rapport annuel“ de la part des entreprises tout comme l'extension de la procédure d'enregistrement sur un nombre d'activités plus large devrait se concrétiser dans un esprit de „réduction des charges administratives“. Il s'agira de combiner, dans ce cas, une approche pragmatique avec un nombre limité d'obligations d'informations en vue de répondre à l'objectif d'organisation efficiente de la gestion des déchets dans les entreprises.

Avant de commenter plus en détails les articles du projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers tient à souligner plus particulièrement le succès que connaît l'action „SuperDrecksKëscht“ au Luxembourg et le défi lié à la mise en place d'une véritable politique de prévention des déchets ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources et des matières rares, par la réinjection par le biais du recyclage de „déchets“ réutilisables dans le cycle de production. Dans ce contexte, il importera de se poser la question du positionnement que le Luxembourg veut adopter à l'avenir en tant que pays à taille réduite et ne possédant que des ressources naturelles très limitées. Le développement d'une politique conséquente de diversification par l'implantation de PME/PMI actives dans le domaine du recyclage et de l'utilisation rationnelle des matières rares pourrait offrir des perspectives économiques nouvelles pour les entreprises luxembourgeoises en Europe et dans le monde entier.

1.3. Action „SuperDrecksKëscht“ – Bonne pratique européenne et système national à succès

La „SuperDrecksKëscht“ constitue une action initiée par le Ministère ayant l'Environnement dans ses compétences et exploitée depuis 1985. Elle a permis d'assurer dans le domaine de la gestion des

déchets problématiques en provenance des particuliers et de la gestion des déchets en provenance des PME la mise en place de systèmes représentant une cohérence nationale.

Cette cohérence a pu s'installer par le fait que cette action est organisée de façon uniforme sur l'ensemble du territoire national sous la tutelle d'une entité nationale.

Les missions à caractère national de la „SuperDrecksKëscht“ ont été arrêtées par la loi du 25 mars 2005 relative au financement et au fonctionnement des actions de la „SuperDrecksKëscht“.

En 1992, le Ministère de l'Environnement, en collaboration avec la Chambre des Métiers, a lancé l'action „SuperDrecksKëscht fir Betriber“. Cette initiative trouve son origine dans un accord environnemental signé entre ces deux partenaires en date du 14 mars 1991 et dont l'objectif initial était la mise en place de structures de collecte pour les déchets en petites quantités en provenance des établissements. Cette convention a été étendue en 2010 par l'association officielle de la Chambre de Commerce à cette action.

La mise en place du système a rapidement permis de constater qu'il existe un besoin de la part des entreprises pour avoir une assistance dans la mise en oeuvre d'une gestion écologique de leurs déchets. C'est ainsi que le concept „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ a été élaboré et la mise en oeuvre au sein des différentes entreprises est promue par l'action.

Ainsi, les entreprises sont assistées dans la mise en oeuvre de leur gestion des déchets par les conseillers de la „SuperDrecksKëscht“.

L'adhésion au concept „SuperDrecksKëscht“ se fait moyennant un contrat d'adhésion. Dans ce contrat, l'entreprise s'engage à mettre en oeuvre la gestion des déchets selon le concept proposé. La „SuperDrecksKëscht“ s'engage à assister l'entreprise dans ses démarches. En outre, l'entreprise a le droit de bénéficier du label de qualité „SuperDrecksKëscht“ si après contrôle, elle fait preuve du respect du concept.

Le nombre d'entreprises qui ont adhéré est en augmentation constante. Au 1er janvier 2011, ce nombre s'est élevé à 3.406 entreprises, représentant 180.152 employés, soit plus que 50% de l'emploi total au Luxembourg. A peu près un tiers des adhérents sont des entreprises artisanales.

Entre-temps, le label de qualité a été décerné à environ 2.000 entreprises pour les récompenser de leur gestion écologique des déchets.

La „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ a dès lors pour tâche d'aider les entreprises et institutions à prévenir, réduire, recycler et éliminer les déchets dans le respect de l'environnement et peut être vue comme un acteur central dans la mise en place d'une stratégie globale de prévention de déchets et d'utilisation rationnelle des ressources au Luxembourg.

La „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ propose des informations, des conseils et des formations/qualifications sur toutes les questions ayant trait à la gestion des déchets et assiste ainsi les exploitants à gérer leurs entreprises dans le respect de l'environnement. Ses conseillers aident l'entreprise à mettre au point des concepts de gestion des déchets spécifiques, à élaborer des plans de gestion des déchets pour une collecte sélective des déchets, à stocker toutes les substances avec la propreté et fiabilité requises, à dresser des bilans des déchets et à promouvoir la sécurité du travail.

Par ailleurs, la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ propose, seule ou en coopération avec ses partenaires, des formations destinées aux entreprises et leurs salariés qui couvrent l'ensemble des questions portant sur la gestion des déchets.

Le label de qualité de la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ est une marque distinctive pour une gestion écologique des déchets au sein de l'entreprise. Les critères appliqués sont la mise en oeuvre des mesures de prévention, la collecte sélective de tous les produits, le stockage des déchets dans le respect de l'environnement et le traitement des produits par le biais d'entreprises agréées. Le label récompense les entreprises de leur action responsable et de leur engagement pour l'environnement. Ce label est certifié selon la norme internationale ISO 14024:2000. Cette certification comprend, entre autres, la procédure de contrôle et les exigences auxquelles doivent satisfaire les contrôleurs. Dès lors, la gestion des déchets dans les entreprises labellisées répond également intégralement aux exigences figurant dans la norme ISO 14024, ce qui constitue un avantage compétitif qui influence l'image de marque de l'entreprise.

Le respect des critères du label est contrôlé une fois par an et attesté dans un certificat. Si l'entreprise satisfait aux critères pendant cinq années successives, elle se voit remettre un diplôme et n'est plus audité que tous les deux ans.

En 2010, l'action „SuperDrecksKëscht“ a été reconnue „bonne pratique européenne“ par la Commission européenne.

Entre-temps, la marque „SuperDrecksKëscht“ est activement promue à l'étranger et a été adoptée ou est sur la voie d'être adoptée dans d'autres pays ou régions (Suisse, Hongrie, Suède, Grèce, Chypre ...).

Finalement, la Chambre des Métiers tient à rappeler que le succès de l'action „SuperDrecksKëscht 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 (Administration de l'Environnement) et les milieux professionnels. D'autre part, 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 avec la philosophie développée dans le contexte de ce partenariat. Les concepts centraux de gestion efficace des ressources, de réduction des coûts de gestion des déchets tout comme de sécurité au sein de l'entreprise mettent ainsi en exergue les retombées économiques manifestes, inhérentes au système „SuperDrecksKëscht fir Betriber“.

1.4. Développement d'une politique conséquente de diversification dans le domaine du recyclage et de l'utilisation rationnelle des matières rares 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 d'implantation d'entreprises hautement spécialisées dans le domaine du recyclage de matières rares 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 rares pourrait offrir à terme de nouvelles opportunités économiques au Luxembourg et un potentiel d'emplois nouveaux.

La Chambre des Métiers est convaincue que la promotion au niveau international du modèle de „SuperDrecksKëscht“ et des autres partenariats, à savoir ECOTREL, ECOBATTERIEN et VALORLUX, pourraient favoriser l'implémentation d'une politique de diversification de PME/PMI du domaine du recyclage des „déchets“, ce qui influencerait positivement l'image de marque du Luxembourg dans le monde en tant que pays développant une politique conséquente liant écologie, économie et utilisation rationnelle des ressources. Une telle initiative pourrait également créer des synergies avec d'autres secteurs à potentiel de développement actuellement promus à l'étranger, tels que la logistique.

A cette fin, la Chambre des Métiers préconise la mise en place d'une „task force“ rassemblant autour d'une même table tous les acteurs qui de près ou de loin peuvent soutenir la création d'un cluster „management des ressources et recyclage de matières“, à savoir les autorités publiques (Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Administration de l'Environnement, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur ...), instituts de recherche et universités (Université de Luxembourg, Luxinnovation, CRP Henri Tudor/CRTE ...), milieux économiques (chambres professionnelles patronales, fédérations ...) ainsi que les organisations actives en matière de management des ressources et gestion des déchets („SuperDrecksKëscht“, ECOTREL, ECOBATTERIEN, VALORLUX ...) etc.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre I: *Objet, champ d'application, compétences et définitions*

Article 1: Objet et champ d'application

Le projet de loi définit l'objet comme étant „l'établissement de mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets“ ainsi que „la réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation“.

La Chambre des Métiers se rallie à cet objectif et renvoie aux réflexions contenues au point 1.1. des considérations générales.

Toutefois, elle rejoint la position du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 28 juin 2011, propose de biffer la notion de „incidences globales“ qui constitue un concept peu précis dans le cadre de la présente définition de l'objet du projet de loi sous rubrique. Dès lors, une reformulation de cet article s'impose par référence au texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2: Exclusions du champ d'application

Sont exclus du champ d'application du présent projet de loi notamment „les sols *in situ*, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente“ (...) „à partir du moment où ils sont couverts par d'autres dispositions légales ou réglementaires“.

Il importe, aux yeux de la Chambre des Métiers, de définir dans ce contexte la notion de „sols pollués non excavés“ voire même celle de sols pollués ou contaminés en général.

Article 4: Définitions

Pour ce qui est de la définition des „sols pollués non excavés“, la Chambre des Métiers renvoie aux remarques faites à l'article 2.

Article 6: Sous-produits et article 7: Fin du statut de déchet

Selon les auteurs, le projet de loi introduit par l'article 6 la nouvelle notion de sous-produit. Dès lors, il s'agit de préciser dans cette disposition à partir de quel moment des substances ou objets résultant d'un processus de production dont l'objectif premier n'est pas la production de telles substances ou objets peuvent être considérés comme des sous-produits et non pas comme des déchets.

La décision selon laquelle une substance ou un objet n'est pas un déchet est prise en principe sur la base d'une approche communautaire coordonnée qui doit être régulièrement actualisée. La classification en sous-produit ne peut se faire uniquement que lorsque cette décision est conforme à l'objectif de protection de l'environnement et de la santé humaine. Si l'utilisation d'un sous-produit est autorisée par un permis environnemental ou des règles générales de protection de l'environnement, ceci peut être invoqué pour décider que cette utilisation ne devrait pas avoir d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Un objet ou une substance ne devraient être considérés comme un sous-produit que si certaines conditions sont réunies. Dès lors que les sous-produits entrent dans la catégorie des produits, leur exportation devrait respecter les dispositions légales et réglementaires applicables en cette matière.

Au cas où des règles communautaires font défaut pour faire la distinction entre déchets et sous-produits, des critères peuvent être déterminés au niveau national par voie de règlement grand-ducal.

Contrairement à la législation communautaire de l'époque, la loi déchets de 1994 avait déjà défini par la notion de „matière première secondaire“ le point à partir duquel un déchet ayant subi une opération de valorisation ou de recyclage cesse d'être un déchet.

Désormais, la nouvelle directive-cadre reprend la notion de „fin du statut de déchet“. Un certain nombre de conditions sont énumérées qu'un produit ou une substance ayant subi des opérations de recyclage doivent respecter pour qu'ils ne soient plus considérés comme étant un déchet.

La Chambre des Métiers est d'avis que les nouvelles notions de „sous-produit“ et de „fin du statut de déchet“ se trouveront à la base de la nouvelle philosophie du présent projet de loi, orientée vers l'avenir et visant à considérer un déchet comme une ressource susceptible d'être à nouveau intégrée dans le processus de production.

Article 8: Liste de déchets

Il importe de relever qu'au Luxembourg la liste des déchets devrait régulièrement être mise à jour par référence au cadre communautaire et aux adaptations réalisées dans les pays voisins. Il va sans dire que toute adaptation nationale devrait être guidée par le principe, que la Commission européenne a fait sien, relevé à l'article 7 paragraphe (7) de la directive 2008/98/CE, qui dit que „(...) la liste des déchets et tout réexamen de cette liste respectent, le cas échéant, les principes de clarté, de compréhension et d'accessibilité pour les utilisateurs, et en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME)“.

Chapitre II: Principes et objectifs généraux de la gestion des déchets

Article 9: Hiérarchie des déchets

Comme il a été relevé plus haut, la loi déchets de 1994 avait déjà introduit une hiérarchie des déchets à respecter obligatoirement. Le projet de loi sous avis reprend la hiérarchie telle qu'elle est désormais prévue par la directive 2008/98/CE. Cette hiérarchie des déchets établit, d'une manière générale, un ordre de priorité pour ce qui constitue la meilleure solution globale sur le plan de l'environnement dans la législation et la politique en matière de déchets. Le projet de loi sous avis prévoit des cas spécifiques de flux de déchets susceptibles de s'écarter de cette hiérarchie. L'écartement doit dans ce cas être justifié et approuvé par l'Administration de l'Environnement.

La „SuperDrecksKëscht“ promeut l'implémentation de cette hiérarchie à cinq niveaux que ce soit auprès des particuliers ou des entreprises. Le présent article n'appelle pas d'autres commentaires de la Chambre des Métiers.

Article 11: Information en matière de gestion des déchets

La Chambre des Métiers considère que le présent article fait preuve d'une formulation floue et en partie ambiguë, laissant ouverte la question du destinataire de l'information en matière de gestion des déchets. Elle partage l'avis du Conseil d'Etat qui propose de supprimer l'article 11.

Article 12: Prévention des déchets

La Chambre des Métiers partage entièrement l'avis des auteurs du présent projet de loi qui disent que „la prévention des déchets constitue le niveau hiérarchique le plus élevé des déchets et constitue donc la première priorité. Elle doit être au début de toute réflexion en la matière“ et tient à relever que la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ promeut depuis ses débuts la „prévention des déchets“ comme approche prioritaire conformément au niveau le plus élevé de la hiérarchie des déchets.

Article 13: Valorisation

La Chambre des Métiers constate que, surtout au paragraphe (1) du présent article, le projet de loi va beaucoup plus loin que l'article 10 afférent de la directive. Tandis que le projet de loi prévoit que „les déchets qui s'y prêtent doivent être soumis à une opération de valorisation“, il importerait de faire référence à la directive qui lie la collecte séparée en vue d'une opération de valorisation à la condition que cette opération „soit réalisable d'un point de vue technique, environnemental et économique“ et „ne sont pas mélangés à d'autres déchets ou matériaux aux propriétés différentes“. Il importe, aux yeux de la Chambre des Métiers, de tenir compte de cette formulation au niveau du paragraphe (1).

Au paragraphe (4) il est dit que „(...) différents flux de déchets peuvent faire l'objet d'une collecte séparée simultanément (...)“. Ce choix des termes est peu clair, et dès lors le paragraphe en question devrait faire l'objet d'une reformulation.

Selon les auteurs, afin de garantir une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles, les matières doivent être maintenues le plus longtemps possible dans le circuit économique. Une valorisation optimale des différents types de produits ne peut cependant se faire que lorsque les différentes fractions présentent le moins que possible d'impuretés.

Dans ce contexte, les établissements privés ou publics ainsi que les immeubles résidentiels doivent être dotés des infrastructures nécessaires permettant la collecte séparée des différentes fractions et qualités de déchets dont ils disposent.

Au 31 décembre 2010, plus de 3.400 entreprises avaient adhéré à titre volontaire au système de la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ dont la mise en place d'une structure de collecte séparée et la séparation des différentes fractions de déchets est un élément essentiel du concept.

Dès lors, même si la Chambre des Métiers ne voit pas dans la présente disposition une contrainte nouvelle directe envers les entreprises, il importe toutefois plus que jamais de prévoir des périodes d'adaptation transitoires, laissant le temps aux établissements privés ou publics ainsi qu'aux immeubles résidentiels de prendre les mesures qui s'imposent.

Par ailleurs, la directive 2008/98/CE prévoit qu'au moins les fractions papier, métal, plastiques et verre soient soumises à un recyclage. Ceci ne constitue cependant qu'un minimum de fractions pour

lesquelles une collecte séparée est à prévoir et ceci à partir de 2015. Cette disposition ne tient cependant pas compte de la situation luxembourgeoise existante où d'autres fractions sont systématiquement soumises à des collectes séparées. Dans le souci d'une cohérence de la gestion des déchets sur le territoire national, un règlement grand-ducal peut déterminer d'autres fractions de déchets pour lesquelles une collecte séparée doit se faire ainsi que les modalités de la collecte séparée des différentes fractions.

Article 14: Réemploi et recyclage

Dans le but de tendre vers une société européenne du recyclage avec un niveau élevé de rendement des ressources, la directive 2008/98/CE fixe, par son article 11 paragraphe (2), les objectifs spécifiques à l'horizon 2020 pour la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets.

Le taux minimal à atteindre est de 50% pour les déchets ménagers et assimilés. Pour les déchets de construction, l'article sous rubrique prévoit au paragraphe (4) point b) que „*d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi, le recyclage et les autres formules de valorisation de matière, y compris les opérations de remblayage qui utilisent des déchets au lieu d'autres matériaux, des déchets non dangereux de construction et de démolition, à l'exclusion des matériaux géologiques naturels définis dans la catégorie 17 05 04 de la liste des déchets (...), passent à un minimum de 70% en poids.*“.

La Chambre des Métiers propose que, suite à la mise en vigueur du présent projet de loi, les autorités compétentes se concertent avec les organisations représentatives des intérêts des entreprises de construction en vue de vérifier la façon dans laquelle le suivi des données statistiques annuelles peut être réalisé, en vue de répondre à l'objectif communautaire d'un taux de recyclage de 70% au minimum. Il faudrait garder le volume des données à fournir par les différents acteurs concernés au strict nécessaire.

Le paragraphe (1) du présent article devrait être reformulé par référence à la proposition contenue dans l'avis du Conseil d'Etat qui dit que „*le réemploi et la préparation au réemploi sont à promouvoir par les responsables visés au chapitre III, sans que cela entraîne de risque pour la santé humaine et l'environnement, chacun en ce qui le concerne, par (...)*“.

En effet, l'utilisation et, a fortiori, la réutilisation des équipements électriques et électroniques, notamment, comportent un risque d'électrocution ou de court-circuit pouvant entraîner des incendies et des blessures. Il importe de relever, par ailleurs, que les responsabilités des différents acteurs ne sont pas claires dans ce cas de figure.

Article 16: Principes d'autosuffisance et de proximité

La Chambre des Métiers fait appel aux autorités compétentes de réfléchir sur un agencement plus flexible des clauses d'interdiction des transferts de déchets interrégional et hors du Luxembourg contenues dans le présent projet de loi.

Une ouverture plus grande pourrait s'avérer nécessaire plus particulièrement en cas de développement d'un cluster d'entreprises et d'acteurs dans le domaine du recyclage et de l'utilisation rationnelle des matières rares au Luxembourg. Dans ce cas, il s'avérerait éventuellement intéressant de réaliser un prétraitement de certaines catégories de déchets à l'étranger avant de les valoriser ou de les recycler au Luxembourg.

Article 17: Coûts

Le présent article introduit deux grands principes en matière de coûts de la gestion des déchets.

De prime abord, le principe du pollueur-payeur est un des principes fondamentaux en matière de protection de l'environnement aux niveaux européen et international. Il convient que le producteur de déchets et le détenteur de déchets en réalisent la gestion d'une manière propre dans une optique de protection élevée pour l'environnement et la santé humaine, et qu'ils prennent en charge les frais qui en résultent.

En deuxième lieu, il importe de citer le principe du coût réel de la gestion des déchets. Il convient en effet que les coûts soient attribués de manière à traduire le coût environnemental réel de la production et de la gestion des déchets.

En pratique, pour les déchets non ménagers pour lesquels la gestion est assurée par le secteur privé, les prix appliqués tiennent compte de ces deux principes.

En ce qui concerne les taxes communales relatives à la gestion des déchets, elles doivent couvrir à l'avenir l'ensemble des frais encourus par les communes respectives en matière de gestion des déchets. Les taxes mises à charge des différents ménages et, le cas échéant, des établissements, doivent tenir compte des quantités de déchets réellement produites. A ces fins, les taxes doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets ménagers résiduels en mélange effectivement produits ainsi qu'une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets encombrants effectivement produits.

La Chambre des Métiers ne s'oppose pas à l'introduction du principe du coût réel de la gestion des déchets. Toutefois, elle tient à rappeler que toute augmentation des charges, y compris celle concernant les taxes au niveau communal, réduit la compétitivité des acteurs qui sont confrontés à la concurrence en provenance des pays avoisinant le Luxembourg. Dans ce cadre, la Chambre des Métiers juge important le fait que, dans une optique de maximisation de l'effet dissuasif face à la production de déchets, l'application du principe de coût réel devrait en même temps entraîner une neutralisation des taxes communales en question au niveau de l'échelle mobile des salaires.

Par ailleurs, l'introduction du principe du coût réel de la gestion des déchets, à respecter obligatoirement par les communes, risque de rester lettre morte étant donné l'autonomie communale dans ce domaine.

Chapitre III: Responsabilités

Article 18: Responsabilité du producteur et du détenteur de déchets

En général, la responsabilité pour qu'un déchet soit soumis à une opération de valorisation ou d'élimination revient toujours à son producteur initial ou au détenteur du déchet. Cette responsabilité s'applique en principe également lorsque les déchets sont soumis à une opération de traitement préliminaire et peut toutefois être levée en tout ou en partie et répartie parmi les différents intervenants de la chaîne de traitement moyennant règlement grand-ducal qui détermine alors les modalités exactes de la prise en charge des responsabilités respectives.

Par ailleurs, l'application de ces dispositions impose aux établissements qui assurent la collecte ou le transport des déchets, d'acheminer ces déchets uniquement vers des installations ou des sites dûment autorisés à cet effet par la législation applicable en la matière.

La Chambre des Métiers approuve le principe de la responsabilité du producteur et du détenteur de déchets.

Il importerait toutefois que le règlement grand-ducal dont question plus haut prévoyant un départage des responsabilités entre le producteur à l'origine des déchets et les distributeurs soit pris dans les délais afin de définir les cas où la responsabilité du producteur initial ou du détenteur du déchet peut être levée en tout ou en partie, et répartie parmi les différents intervenants de la chaîne de traitement.

Article 19: Régime de la responsabilité élargie des producteurs

Le régime de la responsabilité élargie du producteur est „destiné à soutenir la conception et la fabrication de produits selon des procédés qui prennent pleinement en compte et facilitent l'utilisation efficace des ressources tout au long de leur cycle de vie, y compris en matière de réparation, de réemploi, de démontage et de recyclage, sans compromettre la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur.“

Il est à relever que ce régime est déjà en application pour différents produits, à savoir les emballages, les véhicules hors d'usage, les équipements électriques et électroniques ainsi que les piles et les accumulateurs. Pour chacune de ces catégories de produits, le régime de la responsabilité élargie des producteurs a été introduit moyennant un texte réglementaire ou législatif spécifique.

L'article sous objet crée la base légale pour l'introduction généralisée du régime de la responsabilité élargie des producteurs qui peut alors être étendue sur d'autres produits. Les produits effectivement concernés ainsi que les obligations spécifiques qui reviennent aux producteurs concernés restent toutefois à préciser par règlement grand-ducal.

Des conditions additionnelles ont été introduites que doivent respecter les organismes pour pouvoir être agréés. Le projet de loi introduit deux conditions supplémentaires, à savoir que l'organisme doit être constitué sous une forme qui ne poursuit pas un but lucratif, et l'organisme doit représenter une part de marché minimale des produits pour lesquels l'agrément est demandé.

Pour les différents types de produits, des commissions de suivi pluripartites ont été introduites pendant les dernières années. En application des propositions du Plan général de gestion des déchets, ces différentes commissions seront dissolues et remplacées par une seule qui devra couvrir l'ensemble des produits soumis au principe de la responsabilité élargie des producteurs.

La Chambre des Métiers approuve cette disposition dont l'objectif est d'assurer une plus grande harmonisation dans les décisions ainsi que de tenir compte des synergies qui existent déjà et qui peuvent encore se présenter à l'avenir entre les différents systèmes, ceci dans l'intérêt d'une plus grande cohérence en matière de prise de décisions.

Les différents secteurs économiques seront représentés dans la future commission de suivi pluripartite par „un représentant respectivement de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers ou de la Fédération des Artisans et de la Confédération luxembourgeoise de Commerce ainsi que de la Chambre de l'Agriculture“.

La Chambre des Métiers propose d'équilibrer la représentation des différents secteurs dans ladite commission comme suit: „un représentant respectivement de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Fédération des Artisans, de la Confédération luxembourgeoise de Commerce ainsi que de la Chambre de l'Agriculture“.

Elle fait appel aux autorités compétentes de consulter et d'impliquer les milieux professionnels concernés dans toutes les démarches futures visant à étendre le présent régime à d'autres produits. Cette approche a par le passé porté ses fruits.

A l'avant-dernier alinéa paragraphe (1), la Chambre des Métiers propose de reformuler le texte tout en s'inspirant du deuxième alinéa qui mentionne que le présent régime est appliqué compte tenu de la „faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine, et des incidences sociales, tout en respectant la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur“. Le fait que la fixation de taux minima de collecte, de valorisation ou de recyclage „ne dispense pas les producteurs concernés de prendre toutes les mesures possibles pour assurer que les taux en question soient maximisés“ est en contradiction avec le fait que chaque mesure devrait, dans la mesure du possible, être engagée tout en prenant en considération le principe général de faisabilité technique et de viabilité économique.

Malheureusement, le règlement grand-ducal d'exécution spécifique mentionné à différents endroits du présent article n'a pas été transmis pour avis à la Chambre des Métiers.

Article 20: Responsabilité des communes

D'après le paragraphe (9) alinéa trois du présent article, les communes disposent d'un délai de 2 ans à compter de la mise en vigueur du présent projet de loi pour adapter les règlements communaux existants aux nouvelles obligations. L'Administration de l'Environnement avise le projet d'adaptation du règlement communal par rapport aux obligations découlant de la législation en matière de déchets.

Cet article n'appelle pas de commentaires spécifiques de la Chambre des Métiers.

Article 21: Responsabilité de l'Etat

La Chambre des Métiers note que, conformément aux orientations du plan général de gestion des déchets, il est prévu par le présent projet de loi de mettre en place une structure d'aide et d'assistance au profit des communes et des syndicats qui pourrait avoir une forme analogue à la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“. Toutefois, selon les auteurs du présent projet de loi, les modalités exactes ne peuvent pas encore être déterminées au stade actuel. Elles seront fonction de projets-pilotes qui restent à réaliser. Le projet de loi fixe dès lors le cadre légal pour ce faire, les modalités étant déterminées par un règlement grand-ducal sur base des résultats de ces projets.

Article 22: Obligations spécifiques des personnes morales de droit public

Le présent article oblige les personnes de droit public d'utiliser „dans la mesure du possible“ pour leurs propres besoins ou de prescrire dans le cadre de marchés publics des services, des produits ou des substances qui contribuent à la réalisation des objectifs du projet de loi, dont notamment l'utilisation rationnelle des ressources et des matières, et la réduction de l'impact des déchets sur ces ressources, en particulier, et sur l'environnement, en général.

Cette approche généralement connue sous le nom de „Green Public Procurement (GPP)“ trouve l'approbation de la Chambre des Métiers.

Il conviendrait de rajouter un cinquième tiret à la fin de l'article sous rubrique formulé comme suit:
 „– sont conformes aux obligations de la présente loi et de ses règlements d'application dans le cadre de la responsabilité élargie des producteurs“.

Chapitre IV: Dispositions relatives à certains flux de déchets

Article 23: Déchets dangereux

L'article sous rubrique reprend les dispositions essentielles de l'ancienne directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux.

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 24: Huiles usagées

Au même titre que pour les déchets dangereux, la directive reprend les dispositions essentielles de la directive 75/439/CEE concernant l'élimination des huiles usagées.

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 25: Biodéchets

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers, si ce n'est la communication obligatoire du règlement grand-ducal d'exécution pour avis aux chambres professionnelles telle que relevée au paragraphe (3) du présent article.

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

Dans le cadre de la gestion des déchets de démolition et de construction, la hiérarchie des déchets s'applique tout en prévoyant un taux minimum de recyclage de 70% pour les déchets de démolition et de construction (hors terres d'excavation), exigé par la directive 2008/98/CE.

Dès lors, dans le domaine de la construction, il importe de prévoir que la planification tienne déjà compte des possibilités de prévention des déchets, y inclus les terres d'excavation.

La Chambre des Métiers partage l'avis des auteurs du projet de loi sous rubrique qui dit que le taux de recyclage élevé ne peut être atteint qu'à partir du moment où, „dans la mesure du possible“, comme le mentionne le paragraphe (2), une collecte séparée des fractions valorisables est mise en oeuvre pour les déchets de démolition et de construction. Lorsque les déchets de chantier ont été collectés de façon mélangée, ils doivent être soumis à une opération de séparation et de tri. Pour les travaux de démolition, une telle séparation des différents matériaux exige une connaissance préalable des différents types de matériaux mis en oeuvre dans la construction. Dans ce sens, il importe de relever que le projet de loi exige un inventaire préalable aux travaux de démolition.

La promotion de l'utilisation de matériaux résultant du recyclage de déchets de démolition inertes est assurée par la possibilité d'élaborer, par le biais d'un règlement grand-ducal, des normes de qualité pour les matériaux recyclés ainsi que par l'obligation de prévoir dans les bordereaux de soumissions publiques l'utilisation de matériaux inertes récupérés.

L'élimination des déchets inertes se fait exclusivement par des décharges mises en place selon les dispositions du plan général de gestion des déchets ou du plan directeur sectoriel „décharges pour déchets inertes“ tel qu'il a été rendu obligatoire par le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006.

Pour les travaux de construction ou de démolition réalisés par les particuliers, les dispositions relatives à l'inventaire préalable à la démolition et à la collecte séparée ne s'appliquent que „dans la mesure du faisable“. Les communes doivent mettre à disposition des particuliers des infrastructures spécifiques à la collecte séparée de ces déchets. Toutefois, afin d'éviter que les communes soient confrontées à des quantités trop importantes de ces déchets dépassant de loin le cadre des capacités des communes, cette obligation ne s'applique qu'à de faibles quantités, par exemple à des quantités qui peuvent être transportées moyennant une remorque pouvant être tirée par une voiture particulière.

La Chambre des Métiers relève que même si la gestion des déchets de chantier se pratique de plus en plus selon les principes décrits dans le présent article, elle est consciente du fait qu'à l'horizon 2020, une stratégie globale doit être définie entre tous les acteurs concernés en vue de l'atteinte de l'objectif fixé en terme de taux de recyclage.

Dès lors, une concertation étroite avec les milieux professionnels est de mise quant à l'interprétation à donner aux différentes dispositions contenues dans le présent article tout comme l'aménagement d'un

futur réseau de décharges pour déchets inertes, sur la base des expériences vécues dans le passé. Il importe que ces réflexions tiennent compte des perspectives de développement futur du secteur de la construction.

En rapport avec le paragraphe (3), premier alinéa, la Chambre des Métiers propose de relativiser la mise en oeuvre d'un inventaire obligatoire de différents matériaux utilisés dans l'ouvrage à démolir, comme cela est le cas pour la collecte séparée des différentes fractions au niveau des déchets de chantier, en adaptant le texte de la façon suivante: „*Préalablement à toute démolition, un inventaire des différents matériaux utilisés dans l'ouvrage à démolir doit, dans la mesure du possible, être établi.*“. Par ailleurs, elle propose de biffer la seconde phrase du même alinéa, prévoyant que „*cet inventaire doit pouvoir être présenté à l'administration compétente sur toute demande*“, qui ne semble guère utile en vue d'une approche incitative face aux entreprises de construction qui est sous-jacente dans le cadre du présent article.

Il est important, aux yeux de la Chambre des Métiers, de reformuler l'article 26 tout en considérant que la collecte et le tri sélectif ne sont pas réalisables pour tous les chantiers de construction que ce soit pour des raisons économiques, donc lié à la taille du chantier, ou pour des raisons techniques.

Article 27: Déchets provenant d'établissements ou d'entreprises

Selon les auteurs, „*l'application de la hiérarchie des déchets et l'accomplissement des objectifs du projet de loi doivent également avoir leurs répercussions au niveau des déchets en provenance des établissements privés ou publics.*“

A l'instar de ce qui se fait déjà dans de nombreuses entreprises, l'obligation générale est introduite notamment pour prendre des mesures concrètes en matière de prévention des déchets et de collecte séparée en vue de la valorisation des déchets. Par ailleurs, la transparence des flux est exigée, d'une part, pour que le producteur des déchets puisse s'assurer de la légalité des filières que prennent ses déchets, d'autre part, pour documenter les différentes fractions de déchets produites, et d'en déduire des potentiels supplémentaires de prévention ou de valorisation qui existent.

La Chambre des Métiers souscrit entièrement à ces principes, mais doit cependant mettre en évidence le fait qu'au paragraphe (1) la disposition sous rubrique prévoit que la réduction dans toute la mesure du possible des déchets se fasse „*notamment 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.*“. La notion de „technologies propres disponibles“ est floue, et met les entreprises concernées dans une situation d'insécurité juridique. Il importe dès lors, aux yeux de la Chambre des Métiers, de biffer ce terme du présent article étant donné que la notion de „meilleure technologie disponible“ est considérée dans le cadre de la loi relative aux établissements classés. Il en est de même du paragraphe (2) qui parle de „*filières répondant aux meilleures techniques disponibles*“ ainsi que de „*documentation appropriée*“ en vue d'assurer la transparence des flux de déchets.

Les exploitants d'établissements ou d'entreprises établissent un plan de prévention et de gestion des déchets qui tient compte des éléments mentionnés au paragraphe 2 du présent article. Ils assurent sa mise à jour régulière et le présentent, sur demande, à l'administration compétente, à moins que les quantités de déchets produites soient tellement minimales qu'elles peuvent être assimilées aux déchets ménagers.

La Chambre des Métiers est du même avis que le Conseil d'Etat qui propose qu'avec l'appui de l'action de la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“, les exploitants d'établissements ou d'entreprises établissent un plan de prévention et de gestion des déchets.

La Chambre des Métiers renvoie par ailleurs aux remarques faites aux considérations générales en rapport avec les préoccupations concernant la réduction des charges administratives relatives aux données à rassembler en matière de gestion des déchets.

Article 28: Gestion des résidus d'épuration et article 29: Carcasses de voitures

Ces articles n'appellent pas de commentaires particuliers.

Chapitre V: Autorisations et enregistrements

Article 30: Délivrance des autorisations

Un certain nombre d'activités en matière de gestion des déchets sont soumises à une autorisation préalable par le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le projet de loi énumère les

activités concernées. Il s'agit en l'occurrence, des établissements ou entreprises assurant la collecte et le transport de déchets à titre professionnel, des négociants de déchets, des courtiers de déchets, des établissements ou entreprises qui effectuent les opérations visées aux annexes I (opérations d'élimination) et II (opérations de valorisation), de l'implantation ou l'exploitation d'une installation ou d'un site servant aux opérations visées aux annexes I et II ainsi que les modifications substantielles de ces installations ou sites tout comme l'importation de déchets en provenance de pays non membres de l'UE et l'exportation de déchets vers des pays non membres de l'UE à des fins de valorisation ou d'élimination.

L'article sous rubrique précise également les conditions dans lesquelles les autorisations peuvent être accordées ainsi que le contenu de ces autorisations.

La Chambre des Métiers note que les auteurs du projet de loi tablent sur la continuité entre le régime des autorisations actuellement en vigueur et celui défini dans le présent projet de loi. Même si la directive 2008/98/CE prévoit dans son article 23 que „*les Etats membres imposent à tout établissement ou toute entreprise comptant procéder au traitement de déchets l'obligation d'obtenir une autorisation des autorités compétentes*“, il importe de mettre en évidence que ladite directive prévoit également l'application du régime d'enregistrement en rapport avec les „*établissements ou entreprises assurant la collecte ou le transport de déchets à titre professionnel*“ et les „*négociants et courtiers*“, pour autant qu'ils ne soient pas soumis aux obligations en matière d'autorisation.

Ceci étant, les auteurs du projet de loi auraient pu opter pour une refonte complète du système d'autorisation et d'enregistrement en matière de déchets, en se basant sur d'autres considérations de départ tout en s'inspirant de la directive 2008/98/CE.

Il en aurait résulté des procédures moins lourdes pour certaines catégories d'établissements, d'entreprises ou d'acteurs, et donc une avancée en matière de simplification administrative.

D'un autre côté, selon les auteurs, dans l'esprit d'une approche de simplification administrative en faveur des entreprises, le projet de loi prévoit „*le regroupement des procédures d'autorisations requises en vertu des législations en matière de déchets et en matière d'établissements classés*“. Ce principe du regroupement matériel des procédures relevées joue plus précisément en rapport avec l'autorisation requise en vertu des établissements ou entreprises qui effectuent les opérations visées aux annexes I (opérations d'élimination) et II (opérations de valorisation).

Par ailleurs, le regroupement mentionné ci-dessus est plus particulièrement applicable au cas où une opération de gestion des déchets figurant aux annexes I et II de la loi devrait être soumise à une autorisation telle que prévue par le présent article, alors que cette même opération serait considérée comme un établissement de la classe 4 en vertu de la législation relative aux établissements classés. Dans ce cas, l'activité est également dispensée d'une autorisation en vertu de la présente loi. Elle doit néanmoins être enregistrée auprès de l'Administration de l'environnement.

La Chambre des Métiers approuve que le texte sous objet regroupe les procédures d'autorisation „*déchets*“ et „*établissements classés*“.

Toutefois, à titre principal, la Chambre des Métiers réitère ses critiques véhémentes face au choix opéré par les auteurs de ne pas recourir en général au principe du „*silence de l'administration vaut autorisation*“, remarque qui a déjà fait l'objet d'un commentaire dans le cadre de l'avis du 19 juillet 2010 de la Chambre des Métiers concernant le projet de loi portant a) simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Dans ce contexte, elle avait relevé que „*elle regrette (...) que l'application générale de la règle de l'autorisation tacite (silence de l'administration vaut accord) en matière d'établissements classés n'a pas été retenue par les autorités compétentes (...), au motif que les autorisations d'exploitation des établissements classés sont conditionnelles et que ce régime d'autorisation est donc entièrement justifié pour des raisons impérieuses d'intérêt général.*“

A titre subsidiaire, elle tient à relever une confusion implicite entre les principes retenus au paragraphe 6 de l'article 30 et ceux repris à l'annexe IV qui expose les différents délais d'instruction des dossiers de demande d'autorisation.

Ainsi au paragraphe 6, le projet de loi instaure le principe général qui dit que „*si dans les délais ainsi prévus [à l'annexe IV], aucune décision n'a été prise, la demande peut être considérée comme refusée*“. Ainsi au point 1 de l'annexe IV le projet de loi introduit une procédure de recevabilité du dossier de demande d'autorisation tout en précisant que „*l'administration compétente décide dans les quinze jours suivant l'avis de réception relatif à la demande si elle est recevable*“. A l'alinéa quatre

du point 1 de l'annexe IV, il est toutefois précisé que „*le silence de l'administration compétente dans les quinze jours visés à l'alinéa 1er du présent point vaut recevabilité de la demande*“.

Dès lors, pour le cas où les auteurs comptent à l'avenir appliquer dans le cadre du présent cadre légal le principe général du „silence de l'administration vaut refus“, la Chambre des Métiers demande aux auteurs d'adapter le paragraphe 6 de l'article 30, en précisant que ce principe ne s'applique pas pour la procédure de recevabilité d'un dossier de demande d'autorisation.

Il importe par ailleurs aux yeux de la Chambre des Métiers de mettre en exergue le risque de flou inhérent lié au choix des notions reprises au paragraphe 2 de l'article sous rubrique. Ainsi, il est dit que „*les autorisations tiennent compte des meilleures techniques disponibles*“ et „*déterminent au moins*“ les types de déchets couverts par l'autorisation, les prescriptions techniques et toutes autres prescriptions applicables, les mesures de sécurité et de précaution à prendre, ainsi que les opérations de suivi et de contrôle, „*selon les besoins*“. Ce risque d'insécurité juridique est d'autant plus réel que le règlement grand-ducal mentionné à l'alinéa trois du paragraphe 2 du présent article, pouvant préciser les conditions et modalités d'application du point en question et plus particulièrement les normes techniques minimales à respecter n'a pas été communiqué pour avis ensemble avec le projet de loi sous rubrique.

Une critique similaire s'impose par rapport à la formulation du paragraphe 3 du présent article qui dit que „*toute autorisation ayant trait à l'incinération ou la coïncinération de déchets avec valorisation énergétique n'est accordée que lorsque cette valorisation présente une efficacité énergétique élevée*“. La notion d'„efficacité énergétique élevée“ devrait davantage être précisée.

Pour le reste, la Chambre des Métiers renvoie aux remarques pertinentes faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 juin 2011 en rapport avec le présent article.

Article 32: Enregistrements

Certaines activités en matière de gestion des déchets ne nécessitent pas d'être autorisées. Dans ce cas, les entreprises exerçant ces activités doivent réaliser un enregistrement auprès de l'Administration de l'Environnement.

Les remarques faites à l'article 30, en rapport avec la définition d'un nouveau système d'autorisation et d'enregistrement doivent être réitérées dans le présent contexte. Ainsi, les auteurs du projet de loi auraient pu opter pour une refonte complète du système d'autorisation et d'enregistrement en matière de déchets, en se basant sur d'autres considérations de départ tout en s'inspirant de la directive 2008/98/CE. Il en aurait résulté des procédures moins lourdes pour certaines catégories d'établissements, d'entreprises ou d'acteurs, une avancée en matière de simplification administrative, et donc moins de catégories d'activités soumises au régime d'autorisation voire au régime d'enregistrement.

Comme il a été dit à l'article 30, la Chambre des Métiers note que les régimes en question sont maintenus dans un esprit de continuité par rapport au cadre légal actuel. Aux dires des auteurs, au regard de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, le régime de l'enregistrement serait à assimiler, le cas échéant, à un régime d'autorisation dont l'existence est justifiée pour des raisons impérieuses d'intérêt général, à savoir la protection de l'environnement humain et naturel.

Ainsi, la Chambre des Métiers constate que la liste des activités soumises à enregistrement a été étendue par rapport à la loi déchets de 1994.

Sont concernés par cette procédure d'enregistrement plus particulièrement par exemple „*les établissements ou entreprises qui collectent et transportent des déchets provenant de leurs propres activités*“ (ici les auteurs laissent tomber la spécification peu précise de „*en quantités minimales*“ contenue à l'article 11 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets), „*les établissements ou entreprises qui transportent des déchets à titre de transit ou d'importation sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*“ ainsi que „*les établissements ou entreprises, y inclus les exploitations agricoles, qui collectent ou transportent des déchets constitués de matières naturelles non dangereuses issues de l'exploitation agricole ou sylvicole, du fumier, du lisier, des boues d'épuration ou des déchets biodégradables de jardin et de parc*“. D'autres activités sont maintenues, notamment celles concernant „*les établissements ou entreprises qui collectent ou transportent des déchets inertes provenant de travaux routiers, d'excavation ou de démolition*“.

L'Administration de l'Environnement peut toutefois demander en cas de besoin des „renseignements supplémentaires“ auprès des entreprises qui se sont enregistrées. Aux yeux de la Chambre des Métiers, cette notion peut malheureusement être source d'insécurité juridiques.

Il importe de rappeler également par rapport au présent article, que les règlements grand-ducaux qui peuvent déterminer les types et les quantités de déchets pouvant faire l'objet d'un enregistrement, la méthode de traitement à utiliser et autres modalités à mettre en oeuvre afin de garantir le respect des dispositions de l'article 10 (protection de la santé humaine et de l'environnement) et l'application des meilleurs techniques disponibles, les valeurs limites concernant la teneur des déchets en substances dangereuses ainsi que les valeurs limites d'émission tout comme les modalités générales en relation avec l'enregistrement, devraient être transmis pour avis aux chambres professionnelles concernées dans les meilleurs délais avant le vote du projet de loi par la Chambre des Députés.

Chapitre VI: Registres et rapports

Article 34: Tenue des registres

Le présent article précise qu'un „registre chronologique“ sur les déchets gérés est exigé de la part des producteurs de déchets (hors ménages) et des établissements qui gèrent des déchets et qui sont soumis aux obligations d'autorisation selon l'article 30 ou d'enregistrement selon l'article 31. Aux dires des auteurs, pour les producteurs des déchets, les registres permettent la connaissance des déchets produits dans l'établissement, et constituent la base de toute réflexion en matière de prévention et de collecte séparée des déchets produits. Pour les autres établissements, les registres constituent la base pour l'établissement des rapports annuels exigés en application de l'article 35.

Ce registre doit indiquer „la quantité, la nature et l'origine des déchets, la destination, le mode de traitement appliqué aux déchets et, le cas échéant la fréquence de collecte et le moyen de transport des déchets“. Les acteurs concernés doivent mettre ces informations à la disposition des autorités compétentes qui en font la demande.

Même si le registre existe déjà sous l'égide de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets (et plus particulièrement l'article 14), le présent article prévoit qu'un règlement grand-ducal puisse, à l'avenir, préciser le contenu exact et le format du registre, ce qui sous la loi actuelle n'est pas le cas.

La Chambre des Métiers lance un appel aux autorités compétentes de mettre en oeuvre les procédures concernant les registres en toute transparence et dans une optique de simplification et plus particulièrement de réduction des charges globales incombant aux établissements et entreprises en matière de déchets. Cette remarque compte également pour la mise en place du plan de prévention et de gestion des déchets (article 27) ainsi que des rapports annuels (article 35).

Article 35: Rapports annuels

Cet article définit l'obligation pour les différentes entreprises et organismes ainsi que pour les communes de remettre pour le 31 mars de chaque année à l'Administration de l'environnement un rapport annuel sur les activités en matière de gestion des déchets. Le projet de loi regroupe en un seul article les obligations à rapporter qui existent déjà, et qui sont exigées soit par les dispositions de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, soit par les différentes autorisations ou agréments individuels délivrés en application de cette loi ou des règlements grand-ducaux pris en son exécution.

Le rapport annuel en tant que tel n'est pas mentionné dans la directive 2008/98/CE.

Etant donné que le projet de loi sous rubrique prévoit que le contenu des rapports et leurs formes peuvent être précisés par voie de règlement grand-ducal, la transmission de ce dernier pour avis s'impose d'urgence afin de permettre aux chambres professionnelles concernées de pouvoir apprécier à leur juste valeur, dans une optique de simplification et de proportionnalité, les informations que les entreprises doivent rapporter ainsi que les modalités de leur présentation.

Selon les auteurs, l'approche proposée permettra une „harmonisation des multiples rapports, d'où une plus grande cohérence au niveau des données, un temps de réponse plus court de l'Administration et un renforcement des possibilités de transmission des rapports par voie électronique“.

Conscient du fait que les rapports annuels sont nécessaires pour établir les statistiques nationales en matière de gestion des déchets et pour rédiger les rapports que le Luxembourg doit fournir dans le

cadre de ses obligations communautaires et internationales, la Chambre des Métiers plaide, par référence aux considérations générales ci-dessus, à ce que les autorités compétentes mettent à disposition des acteurs concernés des modèles-types de rapports annuels, de registres chronologiques (article 34) ainsi que de plans-types de prévention et de gestion des déchets s'orientant autour des bilans techniques réalisés par la „SuperDrecksKëscht fir Betriber“ ou de relevés équivalents.

Il importera plus que jamais d'éviter d'imposer aux entreprises des charges administratives triples par le truchement d'une multitude de rapports et relevés. Dès lors, il importera aux milieux économiques d'avoir à leur disposition au moment de la mise en vigueur du nouveau cadre légal sur les déchets, une plateforme unique et centrale de „reporting“ (de préférence par voie électronique) par le biais de laquelle les données seront stockées en vue de remplir diverses obligations d'information légales.

Chapitre VII: Plans et programmes

Article 36: Plan national de gestion des déchets

Le plan national de gestion des déchets qui fixe le cadre national dans lequel la gestion des déchets devra évoluer est important pour réaliser une politique de gestion des déchets conforme aux objectifs de la loi. Ce plan vise à favoriser la prévention et la réduction de la production des déchets et de leur nocivité et préciser les modalités de recyclage, de valorisation et d'élimination des déchets. Il doit, par ailleurs, conduire à la création d'un ensemble coordonné d'installations de traitement et d'élimination de déchets.

Le plan doit également tenir compte des exigences relatives aux plans de gestion des déchets établies à l'article 14 de la directive 94/62/CE (emballages) et de la stratégie de réduction des déchets biodégradables mis en décharge visée à l'article 5 de la directive 1999/31/CE (mise en décharge des déchets).

L'article sous rubrique précise la portée et le contenu de l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets.

En cas de besoin, des plans spécifiques pour des flux de déchets particuliers peuvent être élaborés.

La Chambre des Métiers propose aux autorités compétentes de compléter le texte par une définition précise de la notion de „plans spécifiques“.

Article 41: Valeur juridique des plans et programmes

La Chambre des Métiers s'oppose au fait que „les plans et programmes visés aux articles 36 [plan national de gestion des déchets] et 37 [programmes de prévention de gestion des déchets] peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal“ et que „la réalisation des plans ou programmes déclarés obligatoires est d'utilité publique“, étant donné qu'il appartient au législateur de fixer les plans et programmes obligatoires et d'utilité publique. Partant, l'article 41 devrait être supprimé.

Chapitre VIII: Interdictions, contrôles et sanctions

Article 42: Activités interdites

La Chambre des Métiers se rallie à la position développée par le Conseil d'Etat qui „demande sous peine d'opposition formelle de supprimer la deuxième phrase („Il en est de même de toute activité contraire à la présente loi“), qui est contraire au principe de la légalité des incriminations tel que prévu à l'article 12 de la Constitution.“

Article 43: Mesures préventives et curatives

Par référence à l'article 28 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, le présent article reprend les mêmes principes, et souligne qu'il importe que l'autorité compétente puisse prendre des mesures immédiates lorsqu'il y a atteinte imminente ou consommée à la santé humaine ou à l'environnement, ou lorsque le principe de précaution l'exige.

La Chambre des Métiers approuve ces principes tout en renvoyant aux remarques du Conseil d'Etat pour ce qui est de la reformulation de la première phrase du premier alinéa.

Article 44: Inspections

La directive 2008/98/CE exige dans son article 34 des inspections périodiques des établissements actifs dans la gestion des déchets ou de ceux qui produisent des déchets dangereux.

Ces inspections sont organisées selon des programmes d'inspections environnementales établis en se basant sur les orientations de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 prévoyant des critères minimaux applicables aux inspections environnementales dans les Etats membres (2001/331/CE).

A cette fin, le présent article spécifie, sans préjudice de l'article 45 qui précise la recherche et la constatation des infractions par certains fonctionnaires, dans quels établissements ou entreprises des „inspections périodiques appropriées“ peuvent être organisées, à savoir les „établissements ou entreprises qui effectuent des opérations de traitement de déchets“; les „établissements ou entreprises qui assurent à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets, les courtiers et les négociants de déchets“ ainsi que les „établissements ou les entreprises qui produisent des déchets dangereux“.

Indépendamment du présent article, et surtout par référence à l'article 45, la Chambre des Métiers se doit de relever sa position critique par rapport au pouvoir de recherche et de constatation des infractions attribué aux fonctionnaires de l'Administration de l'environnement qui ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

Article 45: Recherche et constatation des infractions et article 46: Pouvoirs et prérogatives de contrôle

L'article 45 dit que les agents chargés de la recherche et de la constatation d'infractions à l'endroit des dispositions de la loi et des règlements grand-ducaux pris en son exécution sont désignés et doivent être assermentés.

A titre principal, la Chambre des Métiers est du même avis que le Conseil d'Etat qui dit dans son avis du 28 juin 2011 concernant le présent projet de loi:

„Le Conseil d'Etat renvoie à ses avis antérieurs (avis du 23 septembre 2008, doc. parl. No 5819⁵; 6 octobre 2009, doc. parl. No 6034³; 12 octobre 2010, doc. parl. No 6192²) où il avait notamment marqué ses réserves les plus nettes face au foisonnement des prérogatives de puissance publique attribuées à toutes sortes de fonctionnaires qui, a priori, n'ont pas les connaissances requises pour procéder dans les formes de la loi à la recherche des infractions et au rassemblement des preuves. Il demande une nouvelle fois, pour les raisons qu'il a plus amplement développées dans ses avis, dont notamment le privilège de juridiction, de renoncer à l'extension des compétences en question au-delà du cadre tracé par l'article 10 modifié du Code d'instruction criminelle. Les membres de la Police grand-ducale ont, de par les articles 10 et 13 du Code d'instruction criminelle, une compétence générale en matière de police judiciaire. Il n'est donc pas nécessaire de leur conférer ce pouvoir de manière ponctuelle dans d'autres lois, en y prévoyant une disposition à cet effet.“

Dans leur avis commun du 8 avril 2005 concernant le projet de loi portant réforme de l'inspection du travail et des mines, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient déjà relevé des arguments similaires.

Dans ce sens, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait au maximum limiter les prérogatives des agents assermentés en provenance de l'Administration de l'environnement.

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de redresser une erreur matérielle à l'endroit de l'article 46. Cet article se subdivise uniquement en 6 paragraphes, alors que la fin de la disposition du paragraphe 6 est reprise erronément sous un paragraphe 7.

Article 47: Sanctions pénales, article 48: Avertissements taxés et article 49: Mesures administratives

L'article 47 reprend les dispositions en matière de sanctions pénales prévues par la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Ces sanctions s'appliquent aussi bien aux infractions commises aux prescriptions de la loi et des règlements grand-ducaux pris en son exécution qu'aux infractions aux prescriptions de la réglementation communautaire en matière de transferts internationaux de déchets.

Le projet de loi introduit par le biais de l'article 48 la possibilité de sanctionner certaines infractions par des avertissements taxés. Les infractions et les montants respectifs des amendes sont déterminés par voie de règlement grand-ducal.

Cette nouvelle façon de sanctionner des infractions à l'endroit des dispositions de la législation en matière de déchets résulte du constat, selon les auteurs du projet de loi, que dans de nombreux cas, les modalités de sanctions prévues jusqu'à présent, étaient peu praticables.

La Chambre des Métiers rappelle les remarques importantes faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 juin 2011 qui constate que „*les auteurs du projet sous avis ont prévu, à l'article 47, des peines correctionnelles pour les infractions aux prescriptions de la présente loi mais sans les déterminer avec exactitude, ce qui est contraire à l'article 12 de la Constitution. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande à ce qu'au moins les articles, dont le non-respect sera considéré comme un délit, soient énumérés limitativement. En plus, l'article 48 ayant trait aux avertissements taxés est sans fondement, étant donné que l'article 47 ne prévoit pas de contraventions. Il est à omettre impérativement sous peine d'opposition formelle. L'incohérence manifeste entre les articles 47 et 48 est à redresser*“.

La Chambre des Métiers partage l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'incohérence existant entre l'article 47 et 48.

En général toutefois, la Chambre des Métiers n'est pas en faveur d'un système de sanctions pénales dans le cadre du présent projet de loi et plaide plutôt en vue d'une extension des sanctions administratives et avertissements taxés. L'introduction de cette nouvelle façon de sanctionner par le biais d'avertissements taxés devrait permettre d'intervenir directement en cas de constat d'une infraction à sanctionner par cette voie, et de contribuer ainsi à un meilleur respect des prescriptions de la législation en matière de déchets.

Au moment où le présent avis est rédigé, le règlement grand-ducal mentionné à l'article 48 n'est pas connu. Il importe de le transmettre pour avis le plus rapidement, après redressement des dispositions par référence aux remarques faites par le Conseil d'Etat, dans l'objectif de faire appliquer aussi efficacement que possible le cadre légal.

Chapitre IX: Dispositions finales

Article 51: Dispositions abrogatoires, transitoires, modificatives et additionnelles

Même si le paragraphe 2 de l'article sous rubrique dit que les règlements grand-ducaux adoptés sur base de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets tout comme le plan général de gestion des déchets restent en vigueur, il importe que certains règlements grand-ducaux soient pris, modifiés ou complétés, si ce n'est qu'en vue d'agencer différemment les obligations de „reporting“ découlant du registre chronologique voire du bilan annuel.

La Chambre des Métiers approuve explicitement le paragraphe 6 du présent article qui dit que „*les autorisations et agréments délivrés et les enregistrements effectués en vertu respectivement de la loi visée au paragraphe 1, des règlements visés au paragraphe 2 sur les déchets d'emballages et les déchets d'équipements électriques et électroniques restent valables, le cas échéant, pour le terme y fixé*“.

Il importera, suite à l'adoption du présent projet de loi, de lancer une campagne d'information en vue de conseiller et d'informer les établissements, les entreprises, les installations ou opérations mentionnées aux points d) et e) de l'article 30, paragraphe 1 de la présente loi dûment autorisés au titre de la législation en matière d'établissements classés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et celles qui en vertu de la présente loi doivent être autorisées voire celles qui doivent se faire enregistrer conformément à l'article 32 de la présente loi dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique, à condition qu'il soit entièrement tenu compte de ses remarques formulées ci-avant.

Luxembourg, le 25 octobre 2011

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

