

Objet: Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 portant application de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages. (4153WMR)

*Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures
(22 juillet 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose d'apporter une série de modifications au règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 portant application de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après, le « règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 »). La base légale du projet de règlement grand-ducal sous référence est constituée par la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets¹, et notamment son article 19 au sujet de la responsabilité élargie des producteurs pour certains types de déchets, dont singulièrement les déchets d'emballages.

Il s'agit, surtout, à travers le projet de règlement grand-ducal sous avis, de transposer en droit national la directive 2013/2/UE modifiant l'annexe I de la directive de 1994 précitée. L'article 3, point 1) de la directive 94/62/CE définit la notion d' « emballage » par référence à un certain nombre d'exemples. Les termes énumérés à l'annexe I de ladite directive - et qui sont mis à jour par la directive 2013/2/UE - sont des exemples illustrant l'application de ces critères. La transposition des propos de la directive 2013/2/UE étant littérale, ce point ne donne lieu à aucune remarque particulière de la Chambre de Commerce.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose par ailleurs d'introduire dans l'arsenal réglementaire relatif aux déchets d'emballages une définition de la notion de la « commercialisation centralisée ». Il s'agit d'un concept essentiel dans la gestion desdits déchets et qui intéresse plus particulièrement l'organisme agréé compétent en la matière, à savoir Valorlux Asbl.

In fine, il s'agit de délimiter les modalités d'intervention financière de l'organisme agréé dans la collecte sélective des déchets d'emballages, ceci en faisant la distinction entre les déchets couverts par la commercialisation centralisée et les déchets qui n'en font pas partie.

¹ Loi du 21 mars 2012 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.

Considérations générales

Concernant le rôle de Chambre de Commerce dans la gestion écologique des déchets

La Chambre de Commerce est un acteur engagé et proactif en matière de promotion de la gestion écologique des déchets auprès de ses ressortissants. Son engagement dans le cadre de l'action « *SuperDrecksKëscht fir Betriber* », ainsi que dans des initiatives telles que Ecotrel, dans le domaine de la collecte et le recyclage de ces appareils, et Valorlux, dans le contexte de la gestion des emballages, en témoignent.

Le secteur privé, à savoir les producteurs, les importateurs et les commerçants, était à l'origine de la création de Valorlux en octobre 1995, et ce dans le but de mettre en place un système global et efficient de recyclage des déchets d'emballages ménagers au niveau national et pour répondre, de la sorte, aux obligations imposées aux responsables d'emballages par le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 adopté en transposition de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. La mission essentielle de Valorlux est de promouvoir, de coordonner et de soutenir financièrement la collecte sélective, le tri et le recyclage des déchets d'emballages ménagers et assimilés au Grand-Duché de Luxembourg. Depuis sa création, Valorlux a plus que doublé le taux de recyclage des emballages ménagers, en le portant de 33% en 1996 à 72% en 2012 (pour un minimum légal en la matière fixé à 60%). Outre sa mission dans le domaine des déchets d'emballages des particuliers (notamment à travers la collecte en porte-à-porte des PMC *via* le « sac bleu »), depuis 2002, Valorlux prend également en charge les emballages commerciaux. En 2012, Valorlux a soutenu financièrement le recyclage de 8.763 tonnes d'emballages commerciaux.

Concernant le régime de responsabilité élargie des producteurs

L'article 19 de la loi 21 mars 2012 relative aux déchets pose les bases légales du concept de responsabilité élargie des producteurs ; régime actuellement en place pour les emballages, les véhicules hors d'usage, les équipements électriques et électroniques ainsi que les piles et les accumulateurs. Les produits couverts, ainsi que les obligations spécifiques qui reviennent aux producteurs concernés, sont précisés par voie de règlement grand-ducal et s'apprécient donc au cas par cas.

La Chambre de Commerce salue la gestion jusqu'à présent pragmatique, sur le terrain, des produits couverts par ce régime et invite les autorités, au cas d'extension dudit régime à d'autres produits, à maintenir cette approche, tout en impliquant de près les milieux professionnels concernés. Le pragmatisme en la matière doit s'apprécier notamment à l'aune du constat qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, pour les producteurs individuels d'assurer, de leur propre chef, la reprise et la valorisation des déchets tombant sous le principe de la responsabilité élargie des producteurs. Partant, les responsabilités en découlant sont, en pratique, souvent déléguées à un organisme agréé à cet effet. Ainsi, pour les emballages (Valorlux), les équipements électriques et électroniques (Ecotrel) ainsi que les piles et accumulateurs (Ecobatterien), les producteurs individuels ont déjà pu déléguer - sur une base volontaire - leurs responsabilités à des organismes qui doivent spécialement être agréés à cet effet par le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions.

Concernant la commercialisation centralisée

La « commercialisation centralisée » est définie, par l'article 2, point 26) du projet de règlement grand-ducal sous avis comme étant « *le système qui consiste pour l'organisme agréé à prendre en charge des déchets d'emballages à partir d'un point de collecte par apport volontaire en vue de les soumettre au recyclage* ».

L'objectif visé par la commercialisation centralisée, dans le chef des parcs de recyclage communaux participants, est de standardiser les consignes de collecte et de tri de certains emballages dans ces parcs. Les flux de matériaux afférents seront confiés à l'organisme agréé dès la sortie du parc de recyclage. L'organisme agréé prend en charge le transport, le conditionnement centralisé des déchets d'emballages provenant des différents parcs de recyclage participants et garantit un recyclage de qualité. La commercialisation centralisée permet également de promouvoir le tri au niveau national. Grâce à la commercialisation centralisée, l'organisme agréé peut regrouper certains types d'emballages pour la vente afin d'en optimiser les revenus ou, le cas échéant, d'en limiter les coûts de traitement. Les emballages concernés par cette approche sont notamment les emballages de type PMC (plastique, emballages métalliques et cartons à boissons); la commercialisation centralisée des déchets en verre étant actuellement à l'étude.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la définition formelle d'une notion telle que « service standard » ou « service de base » en matière de collecte de différentes fractions de déchets d'emballages tombant sous le régime de la commercialisation centralisée permettrait d'apporter des précisions importantes dans le cadre de l'articulation et de la teneur de la commercialisation centralisée. Une telle définition fait actuellement défaut, bien que ce principe ait fait l'objet d'une discussion résolument consensuelle au sein de la Commission de suivi pluripartite (voir *infra*) et qu'il ait été retenu que les obligations de l'organisme agréé, qu'elles soient logistiques ou financières, ne puissent guère se greffer sur un système de collecte et de tri, mis en place au niveau communal, qui dépasserait la teneur dudit service standard.

Par ailleurs, et au-delà du règlement grand-ducal sous avis, il conviendrait de préciser et d'opérationnaliser le processus décisionnel menant à l'inclusion, ou à l'étude d'inclusion, d'une fraction de déchets d'emballages dans le système de la commercialisation centralisée. En effet, ce processus est actuellement caractérisé par un certain flou, avec une intervention plus ou moins structurée de la part de la Commission de suivi pluripartite. Une formalisation du rôle de la Commission dans ce contexte présuppose que cette dernière soit assortie de compétences lui permettant de statuer, sur base d'une proposition de l'organisme agréé, sur la pertinence d'inclure une fraction donnée de déchets d'emballages dans le système de la commercialisation centralisée (voire d'étudier une telle approche).

Il devrait en outre être garanti, en application même du principe de commercialisation centralisée, que toute fraction couverte rencontre une double masse critique : d'une part, il faut que les volumes totaux de la fraction concernée atteignent un niveau suffisamment élevé et, d'autre part, il est entendu qu'une masse critique des communes (p.ex. 75%) - représentant par ailleurs la quote-part substantielle des volumes totaux - y adhère pour la fraction en question. La Commission de suivi pluripartite pourrait être utilement chargée de mettre au point de tels critères, pour autant que ses prérogatives le permettent.

Concernant la Commission de suivi pluripartite

L'article 19, paragraphe (9) de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets a institué une Commission de suivi pluripartite qui a pour mission de conseiller et d'assister le ministre, ainsi que les producteurs, distributeurs et les organismes agréés, dans l'application des dispositions de la loi ou, le cas échéant, des règlements grand-ducaux pris en son exécution - tel que le règlement grand-ducal devant découler du projet de règlement grand-ducal sous avis - et de discuter et de se prononcer sur les problèmes généraux inhérents à l'exécution des dispositions relatives, spécifiquement, au régime de la responsabilité élargie des producteurs dont les déchets d'emballages font partie intégrante.

L'arrêté ministériel du 4 septembre 2012 portant désignation des membres de la Commission de suivi pluripartite a entériné la composition de ladite Commission, trois Chambres professionnelles y étant notamment représentées. La Chambre de Commerce a assisté à l'ensemble des réunions de la Commission pluripartite et se rallie aux déclarations des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis en vertu desquelles il s'avère « difficile » de « *dégager une vue commune*² » sur certains points, et notamment la teneur de l'intervention financière de l'organisme agréé dans les frais de collecte de déchets (d'emballages) qui incombent aux communes alors que les déchets afférents tombent sous le régime de la responsabilité élargie des producteurs. Dans ce contexte, il y a lieu de distinguer entre les déchets tombant sous le principe de la commercialisation centralisée, et ceux qui ne sont pas couverts par ledit principe.

Dans le premier cas, l'organisme agréé assure le financement intégral de la collecte - à partir du point de collecte par apport volontaire mis en place par une commune ou un syndicat de commune (à savoir notamment un parc de recyclage communal) - du traitement et du recyclage. Pour ce qui est des déchets d'emballages ne tombant pas sous le régime de la commercialisation centralisée, la réglementation actuelle prévoit que l'intervention financière de l'organisme agréé dans les frais de collecte est réglée par une grille tarifaire, établie par la Commission de suivi pluripartite.

La Chambre de Commerce déplore dans ce contexte que les discussions au sujet de l'intervention financière, et singulièrement celles relatives à ladite grille tarifaire, menées au sein de la Commission pluripartite semblent *de facto* arrivées à un point mort ; ce qui est d'autant plus regrettable que la Chambre de Commerce a non seulement accompagné ces discussions de manière proactive, mais qu'elle a par ailleurs participé aux travaux d'un groupe de travail technique dit « d'analyse de la formule de base pour le soutien financier » avec l'objectif de donner lieu à un régime d'intervention financière équitable et moderne. Comme la Chambre de Commerce l'expose *infra*, il est désormais prévu d'abandonner le système transparent et équitable de soutien financier, rendu possible grâce à la définition d'une formule de calcul unique, par un système résolument plus opaque et assorti d'une multitude de contrats bilatéraux entre l'organisme agréé et les communes.

A l'avenir, la Chambre de Commerce ose espérer que la Commission de suivi puisse à nouveau se réunir dans un climat serein, faute de quoi elle risque ne plus être à même à remplir son rôle consultatif voulu par le législateur. A cette fin, il importe toutefois d'encadrer les travaux de la Commission par un règlement d'ordre intérieur lui permettant d'être un acteur capable de fonctionner et de pouvoir, *in fine*, soumettre différents points au vote. Au vu de la teneur des discussions actuelles au sein de la Commission, une telle issue paraît toutefois compromise.

Commentaires des articles

Concernant l'article 2, point 26)

La définition du régime de la commercialisation centralisée (voir *supra*) fait référence à la notion de « point de collecte par apport volontaire ». La lecture de ce terme doit être effectuée à l'aune de la teneur de l'article 3, paragraphe 5, point b) du projet de règlement grand-ducal. Il y est énoncé que l'organisme agréé est tenu de « (...) *conclure un contrat avec les personnes morales de droit public, lequel définit notamment les conditions et modalités techniques de collecte des déchets d'emballages concernés et de prise en charge*

² Source : « Note à Monsieur le ministre Marco SCHANK au sujet de l'avant-projet de rgd « emballages » accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

des déchets d'emballages collectés et recyclés ». Cette prescription résulte, quant à elle, des dispositions reprises à l'article 20, paragraphe (1) de loi du 21 mars 2012 relative aux déchets qui énonce que « *les communes ont la charge d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire (...)* ».

Il en découle que les obligations de prise en charge de déchets d'emballages qui incombent à l'organisme agréé en matière de commercialisation centralisée doivent s'apprécier, à titre exclusif, vis-à-vis des points de collecte par apport volontaire mis en place par les communes ; notion sous-entendue par l'emploi du terme « personnes morales de droit public » dans l'article 3, paragraphe 5, point b).

A l'aune de ces développements, il conviendrait de compléter la définition du concept de commercialisation centralisée pour prendre la teneur suivante : « *le système qui consiste pour l'organisme agréé à prendre en charge des déchets d'emballages à partir d'un point de collecte par apport volontaire mis en place par une personne morale de droit public en vue de les soumettre au recyclage* ».

Concernant l'article 3, paragraphe 3

En ce qui concerne l'enregistrement des producteurs et l'agrément des organismes de systèmes collectifs, le projet de règlement grand-ducal prévoit que « *le ministre [ayant l'environnement dans ses attributions] peut, sur base d'un avis motivé de l'administration [de l'environnement], refuser l'enregistrement lorsque les informations fournies sont incomplètes ou ne permettent pas de conclure que les obligations en question sont respectées* ».

Si cette manière de procéder paraît, en soi, pertinente en vue d'assurer une mise en œuvre effective du principe de la responsabilité élargie des producteurs et afin de lutter contre les abus, il convient toutefois, pour des raisons de bonne gouvernance et de simplification administrative, de prévoir plusieurs garde-fous, respectivement des clauses de sauvegarde. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que doit notamment être prévu un délai de réponse du Ministre pour invoquer ce refus. Ce délai ne devrait pas dépasser 4 à 6 semaines. Par ailleurs, il faudrait assurer que le producteur concerné soit informé à travers une lettre recommandée dûment circonstanciée, explicitant en détail les griefs du ministre, respectivement de l'administration, à son encontre. Il faut par ailleurs que ladite lettre fixe un délai de mise en conformité raisonnable.

Concernant l'article 3, paragraphe 4, 1^{er} alinéa (intervention financière de l'organisme agréé en cas de commercialisation centralisée)

Ce paragraphe n'appelle pas de commentaire particulier. Toutefois, d'après le commentaire apporté par les auteurs du projet de règlement grand-ducal de la disposition en question « (...) *il est entendu que l'organisme agréé assure le financement - à l'instar de la réglementation en matière de déchets électriques et électroniques - de la collecte à partir du point de collecte par apport volontaire, du traitement et du recyclage*³ ». Pour plus de clarté, il est recommandé de remplacer le membre de phrase « de la collecte » par « de l'enlèvement » et de concevoir l'intervention financière de la sorte.

³ Source : Commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Concernant l'article 3, paragraphe 4, 2^e alinéa (intervention financière de l'organisme agréé en dehors de la commercialisation centralisée)

Le projet de règlement grand-ducal énonce que « *pour les déchets d'emballages qui ne tombent pas sous la commercialisation centralisée, l'intervention financière (...) dans la collecte sélective de ces déchets est déterminée d'un commun accord entre l'organisme agréé et la ou les commune(s) concernée(s), la Commission de suivi pluripartite entendue en son avis* ».

Force est de constater que cette manière de procéder remet malencontreusement en question les prérogatives de la Commission de suivi pluripartite en matière d'établissement, sur proposition de l'organisme agréé, d'une grille tarifaire pour ce qui est de l'intervention financière dudit organisme agréé. Il s'agit, ici, d'une compétence phare et historique de la Commission, prévue d'ailleurs explicitement par l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 actuellement en vigueur⁴ et que le l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de modifier substantiellement, voire d'en sonner le glas. La Commission de suivi pluripartite serait ainsi dérobée d'une de ses principales prérogatives ; sans que ce changement significatif n'ait fait l'objet d'une approbation formelle de ladite Commission.

La Chambre de Commerce regrette dans ce contexte l'abandon du traitement égalitaire des communes et syndicats de communes ; le régime transparent fondé sur l'application d'une seule et unique formule de calcul cédant la place à un régime quelque peu opaque et complexe assorti d'une multitude de « communs accords ». De surcroît, il n'est pas précisé ce qu'il adviendrait au cas où un « commun accord » faisait défaut. Est-ce que, dans pareil cas, la grille tarifaire arrêtée ou avisée par la Commission continuerait-elle à être appliquée ? La Chambre de Commerce recommanderait, en tout état de cause, de procéder de la sorte, l'éventualité d'un « non-accord » étant possible. A cette fin, les dispositions de l'article 3, paragraphe 4, 2^e alinéa pourraient être complétées de la manière suivante : « *Dans le cas où aucun accord n'a pas pu être trouvé, l'intervention financière de l'organisme agréé est déterminée suivant une grille tarifaire à établir, sur proposition de l'organisme agréé, par la Commission de suivi pluripartite* ».

La Chambre de Commerce ne peut en outre nullement appréhender l'utilité, dans le chef de la Commission de suivi pluripartite, d'« *aviser l'accord dégagé entre les parties concernées*⁵ ». En effet, non seulement la question mérite-t-elle d'être posée si la Commission dispose des ressources suffisantes d'aviser l'ensemble des accords dégagés entre l'organisme agréé et les communes. De surcroît, un tel commun accord est, par définition, un contrat bilatéral entre deux parties étrangères à la Commission. *In fine*, la Commission serait appelée à rendre un avis *a posteriori*, après que le commun accord a été dégagé entre l'organisme agréé et la commune. Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce propose de supprimer cette partie de phrase.

Remarque résiduaire concernant l'article 3, paragraphes 4 et 5

Conformément à la teneur et au libellé de l'article 8, paragraphe 4 du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1998 actuellement en vigueur, que l'article 3, paragraphes 4 et 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis se propose de modifier, et afin d'accroître la lisibilité du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, la Chambre de Commerce recommande de décaler l'actuel paragraphe 4 de l'article 3 à la fin du l'actuel

⁴ Formulation actuelle de l'article 8, paragraphe 4, alinéa 3 du règlement grand-ducal modifié : « *L'intervention financière de l'organisme agréé doit couvrir de manière appropriée les frais réels et complets des collectes sélectives suivant une grille tarifaire qui sera établie, sur proposition de l'organisme agréé, par la commission* ».

⁵ Source : Commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

paragraphe 5, lettre b). En effet, l'application de la commercialisation centralisée n'est supposée concerner que les déchets d'emballages d'origine ménagère et non les déchets d'emballages non ménagers. Le nouveau paragraphe 4 prendrait alors la teneur suivante (en gras : teneur de l'actuel article 3, paragraphe 4 ; en souligné : proposition de texte de la Chambre de Commerce susmentionnée) :

« 4. En outre, lorsque l'obligation de reprise concerne les déchets d'emballages d'origine ménagère, l'organisme agréé est tenu:

- a) de calculer les cotisations de ses contractants par matériau d'emballage au prorata des coûts imputables à chacun des matériaux et des recettes émanant de la vente des matériaux collectés et triés en vue de financer notamment le coût afférent des collectes existantes et à créer, du tri des déchets d'emballages collectés, du recyclage et de la valorisation des déchets d'emballages;*
- b) de conclure un contrat avec les personnes morales de droit public, lequel définit notamment les conditions et modalités techniques de collecte des déchets d'emballages concernés et de prise en charge des déchets d'emballages collectés et recyclés.*

Pour les déchets d'emballages qui sont couverts par la commercialisation centralisée, l'organisme agréé assure le financement de la collecte à partir du point de collecte par apport volontaire, du traitement et du recyclage.

Pour les déchets d'emballages qui ne tombent pas sous la commercialisation centralisée, l'intervention financière de l'organisme agréé dans la collecte sélective de ces déchets est déterminée d'un commun accord entre l'organisme agréé et la ou les commune(s) concernée(s), la Commission de suivi multipartite entendue en son avis. Dans le cas où aucun accord n'a pas pu être trouvé, l'intervention financière de l'organisme agréé est déterminée suivant une grille tarifaire à établir, sur proposition de l'organisme agréé, par la Commission de suivi multipartite.

En aucun cas, le contrat ne saurait porter préjudice aux compétences de la personne morale de droit public en la matière.

L'organisme agréé est tenu de communiquer au ministre les contrats conclus avec les personnes morales de droit public dans le délai d'un an à compter de la délivrance de l'agrément ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte des observations qui précèdent.

WMR/TSA