

**Objet: Projet de règlement grand-ducal déterminant un seuil pour les déchets assimilés. (4813MJE)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement  
(6 mars 2017)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'introduire un seuil pour les déchets assimilés. L'objectif est de clarifier la répartition des compétences et pouvoirs des communes et des autres acteurs dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets assimilés. Cette précision se base sur l'article 20, paragraphe 10, de la Loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (ci-après la « Loi du 21 mars 2012 ») qui dispose que « *des règlements grand-ducaux peuvent préciser les modalités d'application* » quant à la responsabilité des communes.

### **Considérations générales**

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 21 mars 2012, force est de constater que les acteurs privés actifs dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets assimilés sont confrontés à une divergence d'interprétation entre plusieurs communes au sujet de la collecte sur leur territoire de certaines catégories de déchets, à savoir les déchets quantitativement supérieurs aux déchets dits ménagers et assimilés.

Actuellement l'article 20, paragraphe 1, alinéa 1, de la Loi du 21 mars 2012 prévoit que « *les communes ont la charge d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire* ». Dans ce contexte, la définition des déchets ménagers reprend « *tous les déchets d'origine domestique* » tandis que la définition des « *déchets assimilés* » reprend « *tous les déchets dont la nature, le volume et la taille sont identiques ou similaires à ceux des déchets ménagers ou des déchets encombrants, mais qui ont des origines autres que domestiques, à l'exception des déchets de production et des déchets provenant de l'agriculture et de la sylviculture.* »

En outre, l'article 20 de la Loi du 21 mars 2012, paragraphe 1, alinéa 2, dispose que « *les communes peuvent cependant accepter dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination, des déchets d'origine non ménagère dont la nature est identique ou similaire aux déchets de ménagers ou aux déchets encombrants, mais qui dépassent les volumes normalement produits par les ménages* ».

Plus précisément, il s'agit de déterminer à partir de quel seuil des déchets ne provenant pas des ménages doivent être considérés comme n'étant pas assimilables à des déchets ménagers, du fait que leur quantité excède celle relevant habituellement d'un usage domestique. En effet, la Loi du 21 mars 2012 prévoit que les déchets de taille relativement faible doivent être pris en charge par les communes – qui ont légalement le droit de limiter l'accès au marché aux entreprises privées à cet égard – tandis que les déchets de quantité plus importante sont soumis au libre jeu du marché.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle a soulevé dans son avis du 22 août 2011 concernant le projet de loi n°6288 relative à la gestion des déchets « *que les communes occupent de facto une situation monopolistique en ce qui concerne la gestion des déchets ménagers et assimilés - dont les déchets d'entreprises ne produisant que des déchets assimilables à cette catégorie - sur leur territoire, et ce indépendamment de la nature, de la taille ou du volume des déchets. [...] A titre subsidiaire, elle se demande si le projet de loi ne devrait pas prévoir un seuil en-dessous duquel une charge de déchets ménagers ou assimilés doit être prise en compte par les communes et un autre seuil à partir duquel les entreprises devraient avoir le libre choix de leur prestataire de services* ». <sup>1</sup>

Le projet de règlement grand-ducal sous avis présente désormais une solution à cette problématique en introduisant un plafond de 1.100 litres jusqu'auquel des déchets peuvent être considérés comme assimilés aux déchets ménagers et se calcule par producteur et sur une semaine calendrier. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite soulever que la définition du terme « producteur » n'a pas été clairement définie dans le présent projet de règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce part du principe que les auteurs font référence à la définition reprise dans la Loi du 21 mars 2012. Dans l'affirmative, il conviendrait de reprendre la formulation exacte « producteur de déchets »<sup>2</sup> telle que prévue par l'article 4, paragraphe 14, de la Loi précitée.

#### **I. Le seuil de 1.100 litres pour les déchets assimilés est démesuré et un tel volume ne peut pas être considéré comme assimilé aux déchets ménagers.**

La Chambre de Commerce salue le fait que les autorités publiques aient finalement proposé un seuil qui permet de clairement définir les sphères de compétences et pouvoirs respectifs des communes et des autres acteurs privés dans la gestion des déchets. Toutefois, **la Chambre de Commerce doit s'opposer au niveau de seuil proposé** qui lui semble beaucoup trop élevé. La Chambre de Commerce s'interroge notamment quant au caractère arbitraire du seuil proposé qui a été fixé à 1.100 litres. Elle entend que ce volume constitue la taille classique d'une poubelle à quatre roues et que certaines communes, comme la ville de Luxembourg, l'utilisent comme seuil limite pour définir les déchets ménagers et assimilés. Or, d'autres communes, comme la ville d'Esch-sur-Alzette<sup>3</sup>, applique un seuil limite moins élevé (660 litres), et les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis auraient bien pu privilégier ce dernier. Selon la Chambre de Commerce, le fait que le volume de 1.100 litres représente la taille « classique » pour les poubelles à quatre roues n'est pas un argument pertinent pour réserver la collecte des déchets assimilés à la seule responsabilité des communes. La Chambre de Commerce regrette d'ailleurs que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis n'aient pas pris en considération les observations et inquiétudes des acteurs privés de la gestion des déchets, représentés par la FLEA<sup>4</sup>, qui ont soumis leur avis quant à ce sujet en phase d'avant-projet.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le seuil pour les déchets assimilés devrait être fixé en s'orientant aux besoins « normaux » d'un ménage. Il convient de rappeler dans ce

<sup>1</sup> L'avis de la Chambre de Commerce est consultable sous le lien suivant : [http://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4330\\_3831WMMR\\_Dechets\\_22\\_08\\_2011\\_final.pdf](http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4330_3831WMMR_Dechets_22_08_2011_final.pdf).

<sup>2</sup> «producteur de déchets»: toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur de déchets initial) ou toute personne qui effectue des opérations de prétraitement, de mélange ou autres conduisant à un changement de nature ou de composition de ces déchets.

<sup>3</sup> Source : <http://www.esch.lu/citoyen/ecologie/Pages/poubelles.aspx>.

<sup>4</sup> La Fédération Luxembourgeoise des Entreprises d'Assainissement a.s.b.l. regroupe les entreprises du secteur de l'assainissement et plus particulièrement de la collecte de déchets ayant leur siège au Luxembourg.

contexte que, selon la Loi du 21 mars 2012, les déchets assimilés sont « *tous les déchets dont la nature, le volume et la taille sont identiques ou similaires à ceux des déchets ménagers* » et un seuil de 1.100 litres<sup>5</sup> par producteur et par semaine ne représente en aucun cas un seuil qui correspond à cette définition. Afin de respecter la disposition de la loi précitée, il s'avérerait plus opportun de recourir au critère du volume « *normalement produit par les ménages* » pour déterminer le champ de compétence exclusif des communes.

Il convient de souligner que le Conseil de la Concurrence a relevé dans son avis du 5 décembre 2016<sup>6</sup> (ci-après dénommé « l'avis du Conseil de la Concurrence ») que « *les communes mettent communément à disposition des ménages des poubelles d'une contenance de 80, 120 ou 240 litres au maximum, volumes qui devraient donc logiquement correspondre aux besoins des ménages « normaux* » ».

Le règlement de la ville de Luxembourg du 5 mai 2014<sup>7</sup> prévoit à cet égard qu'il faut tenir compte « *d'un volume minimal de 20 litres par personne et par semaine* ». Un ménage moyen de 4 personnes devrait dès lors produire 80 litres de déchets par semaine, ce qui est loin des 1.100 litres proposés par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

En outre, dans le rapport « *Daten zur Abfallwirtschaft im Großherzogtum Luxemburg* »<sup>8</sup> datant de 2014, il est précisé que la moyenne du volume produit par habitant et par semaine est de 53,9 litres et celle d'une maison privé s'élève à 142,1 litres par semaine.

Tous ces exemples illustrent le fait que le seuil proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis est démesuré par rapport aux réalités du terrain. Dans le contexte de la Loi du 21 mars 2012, la Chambre de Commerce est d'avis que la collecte des poubelles de 1.100 litres dans des résidences comprenant plusieurs ménages est évidemment à considérer comme collecte de déchets ménagers, et cette collecte tombe donc sous la responsabilité de la commune. Par contre, une entreprise ou un commerce déposant une poubelle de 1.100 litres par semaine ne devrait pas être considérée comme déposant des déchets assimilés aux ordures ménagères. Ces types de déchets sont souvent originaires d'une activité professionnelle et se distinguent souvent, en volume et en composition, des déchets générés par un ménage et ne correspondent donc pas à la définition de déchet assimilé selon la Loi du 21 mars 2012.

Sachant qu'il est essentiel de proposer un seuil pour clairement définir la sphère de responsabilité des communes pour la collecte des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire, **la Chambre de Commerce propose d'introduire un seuil de 360 litres** au lieu du seuil de 1.100 litres. Même si un volume de 360 litres<sup>9</sup> demeure toujours au-dessus de la moyenne nationale, un tel seuil refléterait de manière plus fidèle le volume de déchets générés par un ménage et correspond actuellement à la plus grande taille de poubelle à deux roues mise à disposition par les communes.

---

<sup>5</sup> Exemples de poubelles à 4 roues (770L à 1.100L) : <http://www.seton.fr/conteneur-poubelle-1100-litres.html#CONT1100%20VERT>

<sup>6</sup> Avis du Conseil de la Concurrence n°2016-AV-11 : [https://conurrence.public.lu/fr/avis-enquetes/avis/2016/2016-av-11/Avis-n\\_2016-AV-11.pdf](https://conurrence.public.lu/fr/avis-enquetes/avis/2016/2016-av-11/Avis-n_2016-AV-11.pdf).

<sup>7</sup> Source :

[http://www.vdl.lu/vdl\\_multimedia/Publications/Politique+et+Administration/R%C3%A8glements+communaux/R%C3%A8glementation+sur+les+d%C3%A9chets+du+5+mai+2014.pdf](http://www.vdl.lu/vdl_multimedia/Publications/Politique+et+Administration/R%C3%A8glements+communaux/R%C3%A8glementation+sur+les+d%C3%A9chets+du+5+mai+2014.pdf).

<sup>8</sup> « *Daten zur Abfallwirtschaft im Großherzogtum Luxemburg* » (p.26) :

[http://www.environnement.public.lu/dechets/statistiques\\_indicateurs/LUXUS\\_Daten\\_2014.pdf](http://www.environnement.public.lu/dechets/statistiques_indicateurs/LUXUS_Daten_2014.pdf)

<sup>9</sup> Exemple de poubelles à deux roues (80L à 360L) : <http://lamesch.lu/nos-services/location/poubelles>

Dans un tel scénario, les communes seront donc responsables de la collecte des déchets assimilés jusqu'à 360 litres. Un tel seuil inclurait par exemple une petite et moyenne entreprise (PME) générant des déchets assez faibles issus d'activités artisanales ou commerciales. Mais dès que le volume des déchets dépasse les 360 litres par semaine et par producteur, sa collecte devrait faire l'objet d'une libre concurrence.

La Chambre de Commerce relève également que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis avancent l'argument, dans l'exposé des motifs, qu'en France les collectivités peuvent « *fixer un seuil au-delà duquel les déchets résultant des activités commerciales et artisanales ne seront plus assimilés aux ordures ménagères* ». Il est vrai que certaines communes ont adopté un seuil de 1.100 litres, mais ceci est loin d'être une généralité. En effet, les trois premières villes françaises Paris, Lyon et Marseille n'ont pas adopté ce seuil de référence. Par exemple, à Paris, la réglementation prévoit de laisser le libre choix aux professionnels pour l'enlèvement de leurs déchets et permet de recourir à un prestataire de leur choix (Ville de Paris ou entreprise privée)<sup>10</sup>.

En outre, la région de Bruxelles-Capitale applique également un seuil de référence pour distinguer la sphère de responsabilité des autorités publiques. Tout détenteur de déchets non dangereux, autres que ménagers, peut confier à un négociant ou un collecteur de déchets le traitement de ses déchets résiduels. Le seuil appliqué par la région s'élève à « *80 litres par semaine pour la fraction des déchets résiduels de nature comparable aux déchets ménagers* »<sup>11</sup>.

## **II. Faire jouer la concurrence pour assurer une meilleure efficacité du marché des déchets assimilés.**

L'introduction du seuil proposé donnera le droit aux communes d'interdire sur leur territoire la collecte des déchets par des entreprises privées et ferait du marché des déchets assimilés jusqu'au seuil de 1.100 litres *de facto* un marché monopolistique contrôlé par les communes. La Chambre de Commerce plaide pour une coopération loyale entre les communes et les acteurs privés en définissant clairement les sphères de responsabilité des acteurs municipaux. Elle souhaite que soient encouragés, dans la mesure du possible, les mécanismes de marché qui permettent aux entreprises de se livrer une concurrence loyale. Une concurrence saine et juste contribue à stimuler l'esprit d'entreprise et la productivité, à élargir l'offre pour les consommateurs, à faire baisser les prix, voire à améliorer la qualité des biens et services.

Une PME dont le volume de déchets générés par semaine est supérieur à celui d'un ménage, mais inférieur au seuil de 1.100 litres, n'aurait donc pas la possibilité de choisir son propre prestataire dans la gestion des déchets. Face à ces restrictions, la PME doit recourir aux services communaux qui peuvent éventuellement être plus chers, voire ne sont pas adaptés aux besoins de l'entreprise (par exemple au niveau de la flexibilité de la collecte).

Selon l'avis du Conseil de la Concurrence, certaines communes ainsi que l'Administration de l'environnement ont avancé l'argument selon lequel « *ce n'est pas tant le critère de volume produit par les ménages qui devrait prévaloir dans la gestion des déchets,*

<sup>10</sup> Source: [http://www.paris.fr/professionnels/droits-et-reglementation/gestion-des-dechets-3545#les-dechets-assimilables-aux-dechets-des-menages\\_10](http://www.paris.fr/professionnels/droits-et-reglementation/gestion-des-dechets-3545#les-dechets-assimilables-aux-dechets-des-menages_10).

<sup>11</sup> Article 23 et 24 de l'ordonnance relative aux déchets : [https://www.arp-gan.be/images/upload/files/Ordonnance\\_dechets\\_FR.pdf](https://www.arp-gan.be/images/upload/files/Ordonnance_dechets_FR.pdf).

*mais plutôt d'autres critères, notamment l'organisation de la collecte qui devait tenir compte de la situation spécifique de la commune en termes d'organisation de la voirie, sachant que la collecte, surtout si elle est dupliquée, voir multipliée par l'intervention des services d'hygiène et d'une ou de plusieurs entreprises peut encombrer les rues dans certaines zones de densité urbaine* ». La Chambre de Commerce ne partage pas cet avis, puisqu'elle estime que la répartition des responsabilités en matière de collecte des déchets permettrait d'optimiser les flux. Ceci ne peut que se réaliser si les divers acteurs privilégient les partenariats public-privé et qu'ils se concertent en amont pour coordonner l'intervention des services d'hygiène et des entreprises privées. Dans ce contexte, il convient également de souligner que les investissements consentis par le secteur privé pour assurer cette collecte sont assez substantiels. Chaque camion de collecte représente un investissement d'environ 200.000 euros et l'introduction d'un seuil de 1.100 litres pour les déchets assimilés risque de rendre ces actifs obsolètes avant leur amortissement complet.

### **III. Non-conformité potentielle avec la Constitution**

D'un point de vue juridique, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis sur le fait qu'un tel seuil intervient directement dans la liberté de commerce consacrée par l'article 11 (6) de la Constitution, disposition édictant par ailleurs que les restrictions en cette matière ne peuvent être établies que par une loi.

Suite à la dernière modification constitutionnelle en date du 18 octobre 2016, la loi fondamentale prévoit désormais en son article 32 (3) que « *dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre de règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises* ». Si l'article 20 (10) de la Loi du 21 mars 2012 prévoit que « *des règlements grand-ducaux peuvent préciser les modalités d'application de cet article* », force est de constater que cette disposition ne fixe aucunement l'objectif des éventuelles mesures d'exécution, comme requis par la Constitution.

En outre, l'habilitation donnée se limite à permettre d'apporter des précisions aux « modalités d'application » de l'article, ce qui n'inclut pas la fixation d'un seuil en-dessous duquel les entreprises du secteur privé ne peuvent plus agir librement, et ce qui équivaut à une intervention directe dans la liberté de commerce.

Dans une matière réservée à la loi par la Constitution, cette base légale s'avère dès lors potentiellement insuffisante pour l'adoption d'un règlement grand-ducal tel qu'esquissé. Par conséquent, la Chambre de Commerce estime qu'il appartient à la loi seule d'intervenir en cette matière.

En guise de conclusion, afin de pouvoir faire face à ces incertitudes, il semble inévitable de fixer un seuil précis afin de déterminer, d'une part, les compétences exclusives communales pour les déchets ménagers et assimilés et, d'autre part, la concurrence du marché, amenée à jouer pour ce qui concerne les volumes plus importants de déchets. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un seuil de 360 litres refléterait davantage la réalité du terrain permettant ainsi aux communes de respecter leur responsabilité en matière de gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire, tandis que la collecte des déchets non-ménagers, à savoir ceux dépassant le seuil de 360 litres, devrait se faire dans un marché concurrentiel pour garantir une collecte efficace de ces derniers,

permettant ainsi aux PME qui génèrent des déchets non-ménagers de librement choisir leur prestataire de services.

\* \* \*

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 considération des remarques.

MJE/DJI