

Luxembourg, le 17 février 2021

Objet : Projet de loi n°7659¹ modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. (5609DLA/SMI)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(10 août 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (ci-après, la « Loi modifiée du 21 mars 2012 ») afin notamment de transposer en droit national la Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets² (ci-après, la « Directive (UE) 2018/851 »).

En bref

- Bien que la Chambre de Commerce soutienne les principes phares qui ont motivé le projet de loi sous avis, elle regrette que les auteurs soient allés très largement au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/851 ou se soient délibérément éloignés du libellé du texte de celle-ci, ce qui risque de mener à des distorsions de concurrence en imposant des contraintes unilatérales aux opérateurs économiques luxembourgeois.
- Plusieurs mesures proposées comportent une explosion des coûts à charge des différents acteurs.
- Plusieurs articles comportent également un risque d'insécurité juridique pouvant amener à des comportements non souhaités de la part des acteurs du secteur.
- Du fait du contexte sanitaire et de crise dans lequel se trouvent de nombreux secteurs, la Chambre de Commerce demande à ce qu'une période transitoire, ainsi que des aides, soient prévues pour que les secteurs concernés puissent mettre en place des mesures réalistes et pertinentes dans des conditions économiquement acceptables

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers la Directive \(UE\) 2018/851](#)

Résumé

Si l'adaptation de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est rendue nécessaire par la Directive 2018/851 et souhaitable pour des motifs de gestion durable des ressources et de promotion des principes de l'économie circulaire sur le territoire, la Chambre de Commerce regrette que la transposition en droit luxembourgeois s'éloigne significativement du texte de la directive et que les ambitions nationales, certes louables, soient poussées résolument au-delà d'une approche européenne pourtant voulue, avec un impact non négligeable sur les entreprises et l'économie. Elle rappelle que le projet de loi sous avis s'inscrit dans un contexte de crise économique profonde pour certains secteurs.

La Chambre de Commerce met en garde avec fermeté contre l'explosion des coûts que les ambitions certes bien intentionnées, mais guère réalistes, voire réalisables « en vase clos » par les opérateurs luxembourgeois opérant dans le contexte d'une économie extrêmement ouverte, entraîneraient. Les implications sur les entreprises de nombreux secteurs risquent d'être extrêmement importantes, sans que la qualité du tri n'en soit nécessairement gagnante. Ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, la multiplication excessive des points de collecte n'est pas souhaitable. Par ailleurs, certaines mesures seraient rendues obligatoires à court terme - comme par exemple l'obligation de pouvoir emporter tous ses restes de repas dans un restaurant ou encore celle de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte de l'établissement dans des récipients réemployables - sans que des solutions de substitution viables n'existent. De plus, dans sa volonté de faire mieux que les objectifs européens, une forte insécurité juridique découle de certains articles pouvant aboutir à éloigner les mesures de leur objectifs initiaux et souhaités.

La Chambre de Commerce s'oppose également aux possibles distorsions de concurrence entre l'Etat et les communes, d'une part, et le secteur privé, d'autre part, qui risquent de résulter de certains articles. Elle rappelle également que certains systèmes actuellement en vigueur au Grand-Duché ont fait leurs preuves et qu'il serait dommage de ne pas capitaliser sur leur succès. Enfin, elle souhaite que le principe des « conditions économiquement viables et techniquement réalisables » soit appliqué pour chaque mesure.

Au-delà de ces considérations, la Chambre de Commerce souhaiterait, au regard du contexte sanitaire et de crise économique dans lequel le pays se trouve actuellement, qu'un moratoire, ou du moins une phase de transition, soit prévu dans le projet de loi sous avis pour des secteurs actuellement en grandes difficultés économiques, tel le secteur de l'HORECA.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	--
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	0

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Considérations générales

Concernant le délai de transposition

Le délai de transposition pour la Directive (UE) 2018/851 étant fixé au 5 juillet 2020, le Luxembourg est en retard dans son processus de transposition. Il en va de même pour les 7 autres projets liés au projet de loi sous avis³, ce que la Chambre de Commerce ne peut que regretter.

Concernant les fondements du projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce se réjouit que l'évitement, la réduction et le recyclage des déchets soient des piliers essentiels de la protection de l'environnement et de la promotion de l'économie circulaire au Luxembourg. C'est donc en ce sens qu'elle soutient l'esprit du cadre légal proposé.

Elle se réjouit en particulier des mesures visant à utiliser les produits et matériaux au-delà d'un seul cycle de vie, et de leur réintroduction dans d'autres processus de production, afin de générer de nouveaux produits à la place de déchets supplémentaires, et donc de l'importance de l'économie circulaire.

La lutte contre le gaspillage alimentaire est également au cœur du projet de loi sous avis. Malgré des efforts nombreux et variés de la part des entreprises, un changement total de paradigme ne sera cependant pas possible sans une modification de comportement du côté des consommateurs individuels. La Chambre de Commerce demande donc à ce que davantage d'efforts soient portés sur l'éducation et la sensibilisation des consommateurs. Les contraintes financières visant les entreprises risquent d'entraver leur compétitivité vis-à-vis des concurrents des pays voisins.

En outre, la Chambre de Commerce regrette certaines insuffisances ou imprécisions, susceptibles d'être source d'interprétations contraires et par conséquent d'insécurité juridique, entourant de nombreux articles du projet de loi sous avis, sur lesquels elle reviendra par la suite, et qui pourraient éloigner les mesures de leurs objectifs initiaux et souhaités.

Enfin, le projet de loi sous avis manque d'éléments chiffrés robustes et d'argumentations objectives fondées sur des pratiques existantes et réalistes. Par exemple, les sources de quelques chiffres énoncés ne sont pas bien documentées. D'autres données et statistiques sont copiées d'autres pays aux réalités et cultures cependant différentes. Et en parallèle, un chiffre manque bien

³ 1. Projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, 2. Projet de loi relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, 3. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 février 2003 concernant la mise en décharge des déchets, 4. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 mars 2003 relatif aux véhicules hors d'usage, 5. Projet de loi modifiant la loi modifiée 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, 6. Projet de loi relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, 7. Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 relatif aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

souvent : celui du coût de la mise en place des mesures énoncées. Il en ressort un certain biais idéologique qui sous-tend certaines mesures proposées qui ne sont donc pas systématiquement étayées par des données objectives et factuelles à l'appui.

Concernant les coûts induits par le projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce constate un accroissement considérable des coûts derrière nombre de mesures présentées dans le projet de loi sous avis. A ses yeux, le projet de loi conduira à imposer automatiquement des frais et dépenses supplémentaires aux opérateurs économiques sans réelles analyses et évaluations préalables, engendrant une perte d'efficacité, tant d'un point de vue de la collecte des déchets, qu'au niveau des moyens investis.

Par ailleurs, la transposition proposée de certains éléments de la Directive 2018/851 par le biais du projet de loi sous avis suscite l'inquiétude. A titre d'exemple, le projet de loi sous avis suggère d'élargir des notions telle la responsabilité élargie des producteurs (REP) et réorganise les systèmes de collecte et de valorisation. Pour cela, il faudrait pouvoir donner l'occasion aux secteurs concernés par la REP de se fédérer et de s'organiser. Il faut que le terrain puisse apporter des solutions sectorielles et non que celles-ci viennent sous forme de « *one size fits all* » du législateur. La Chambre de Commerce estime qu'il existe d'autres moyens plus efficaces d'atteindre un résultat souhaité : éviter les déchets au maximum et augmenter les taux de recyclage et de valorisation.

Ce projet de loi induirait des hausses de coûts pour certains secteurs en particulier. Par exemple, les résidences immobilières devraient se doter d'un centre de tri, ce qui aura un impact majeur pour le secteur de la construction (déchets inertes et déconstruction). Par ailleurs, la collecte devrait aussi s'organiser dans les supermarchés. La Chambre de Commerce souhaite donc mettre en garde contre ces coûts qui ne vont pas forcément aboutir à un meilleur tri/recyclage : une simple démultiplication des structures de collecte n'est pas en soi un garant d'une meilleure qualité de tri et d'une meilleure valorisation, et peut *a contrario* mettre à mal les potentialités techniques et la faisabilité économique de modèles de gestion plus centralisés et atteignant de la sorte une masse critique.

La fiche financière du projet de loi sous avis indique par ailleurs des coûts non négligeables quant à leur impact sur les finances publiques. Cependant, ceux-ci sont difficilement appréhendables à l'aide de cette fiche financière, tant leur appréciation apparaît manquer de transparence et de prévisions basées sur des coûts réels. Ainsi, les coûts annuels énoncés liés à l'information et à la sensibilisation, à des travaux d'études et de recherche, et aux nouveaux rapports à faire à la Commission européenne sont peu documentés. La Chambre de Commerce se demande si la provision pour les coûts induits par les nouveaux rapports à commanditer auprès d' « agences spécialisées » se base sur des devis demandés auprès de telles agences. De plus, elle s'interroge sur une éventuelle possibilité pour l'Administration de l'environnement de « s'outiller » afin de pouvoir produire de tels rapports à moyen terme.

Enfin, la Chambre de Commerce souhaite saluer les efforts de digitalisation menés parallèlement à l'implémentation des nouvelles mesures proposées par le projet de loi sous avis. Toutefois les coûts de développement informatique liés à la mise en place du registre électronique des déchets et d'un registre des matériaux utilisés dans les constructions d'immeubles manquent de transparence. Elle s'attend dès lors à davantage de précision et de transparence dans la fiche financière d'un projet de loi d'une telle envergure. Il en est de même en ce qui concerne les besoins en personnel. La Chambre de Commerce comprend que toutes ces dépenses pourraient être contrebalancées par les recettes générées à travers les sanctions liées aux éventuelles infractions (sans toutefois pouvoir les prévoir, ni les souhaiter, à ce stade).

Concernant la transposition de la Directive (UE) 2018/851

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le législateur luxembourgeois devrait se limiter à transposer fidèlement les dispositions de la Directive (UE) 2018/851, sans imposer des restrictions supplémentaires aux acteurs économiques nationaux. La Chambre de Commerce regrette que concernant un certain nombre de dispositions, précisées dans la suite du présent avis, le législateur soit allé bien au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/851 ou se soit éloigné du libellé du texte de celle-ci. La Chambre de Commerce, particulièrement attachée au respect du principe « toute la directive, rien que la directive » insiste par conséquent pour que le présent projet de loi n'impose pas de restrictions supplémentaires unilatérales aux acteurs économiques nationaux, et ce tout particulièrement dans le cadre d'une économie ouverte comme celle du Luxembourg.

La Chambre de Commerce déplore l'approche moins flexible du législateur luxembourgeois par rapport à la Directive (UE) 2018/851, laquelle offre l'opportunité de sélectionner, de préférence en concertation avec tous les opérateurs sur le terrain, les types d'infrastructures les plus adaptés afin de s'assurer d'une couverture de collecte aussi élevée que possible. Et cela, tout en connaissant la situation très particulière dans laquelle se trouve le Luxembourg, c'est-à-dire un petit pays très dépendant de ses voisins au niveau notamment de ses approvisionnements et ressources. Il se pose donc la question de la façon de mettre en place des mesures parfois très ambitieuses, si les partenaires du Luxembourg ne font pas face aux mêmes obligations.

Concernant l'augmentation des points de collecte et du taux de recyclage

Le projet de loi sous avis propose de modifier la manière de traiter les déchets d'emballages ménagers et non ménagers. Ces propositions auront un impact sur la responsabilité élargie des producteurs⁴.

Concernant l'augmentation des points de collecte des déchets ménagers, il est proposé d'organiser une part importante de la collecte de ces déchets via la mise en place de points de collecte obligatoires dans les résidences, les magasins de détail et les supermarchés. Le projet de loi sous avis entend également augmenter les taux de recyclage des déchets et des déchets d'emballages en multipliant les points de collecte. Or, en général, l'efficacité du recyclage via ces points de collecte dépend beaucoup du comportement des consommateurs. Une étude récente analysant le comportement des consommateurs dans un tel point de collecte « ouvert » dans un supermarché luxembourgeois a cependant montré que la qualité des déchets collectés était faible. La qualité d'une collecte est évaluée par l'homogénéité du matériel et la quantité de traitement post-collecte nécessaire avant de pouvoir être traité ultérieurement. L'étude a révélé que deux comportements des consommateurs entraînaient une mauvaise qualité dans les points de collecte ouverts :

- Les consommateurs n'ont généralement pas les connaissances nécessaires pour bien distinguer les différents types de matériaux, de sorte qu'ils ne trient pas correctement les emballages en fonction des matériaux ciblés. Ceci est notamment le cas pour faire la distinction précise entre plusieurs types de plastique.
- Les consommateurs sont autorisés à restituer uniquement les déchets ciblés, mais ils ont tendance à abuser des points de collecte également pour se débarrasser des déchets autres que les déchets ciblés.

En conséquence, la qualité des matériaux collectés était environ quatre fois moins bonne qu'avec certains systèmes actuels de collecte des déchets de recyclage en porte-à-porte. Cette

⁴ Selon la définition donnée par le projet de loi sous avis, le régime de responsabilité élargie des producteurs est un « Ensemble de mesures prises pour veiller à ce que les producteurs de produits assument la responsabilité financière ou la responsabilité financière et organisationnelle de la prévention, du réemploi et de la gestion de la phase « déchet » du cycle de vie d'un produit. »

collecte était presque 16 fois plus efficace que celle des points de collecte ouverts dans les supermarchés.

Ces chiffres montrent clairement qu'à moins que le comportement des consommateurs ne change radicalement, l'approche du projet de loi sous avis visant à augmenter le nombre de points de collecte ouverts ne peut être considérée comme adéquate. Au lieu d'augmenter le taux de recyclage, cela pourrait simplement augmenter les coûts pour toutes les parties prenantes, tout en diminuant le taux de recyclage. Cela nécessiterait, de plus, l'installation d'une capacité de traitement supplémentaire et d'une infrastructure pour le traitement après collecte. Une part importante de ces coûts serait transférée aux entreprises locales via la responsabilité élargie des producteurs, ce qui détériorerait davantage leur compétitivité internationale.

L'installation de points de collecte ouverts dans les supermarchés ou les résidences pourrait apporter un avantage s'ils ne sont pas positionnés en parallèle, mais plutôt de façon complémentaire aux systèmes de collecte existants. Ils pourraient, par exemple, se concentrer uniquement sur les suremballages. On pourrait davantage s'attendre à ce que l'accent mis sur ces types de déchets augmente la qualité du matériel collecté. La plupart des suremballages sont soit en carton, soit en films plastiques polyéthylène à basse densité (LDPE), ce qui limite le taux d'erreur de tri par les consommateurs.

Concernant le contexte dans lequel le projet de loi sous avis intervient

La Chambre de Commerce souhaite rappeler les conditions de crise, exceptionnelles du point de vue sanitaire et économique, auxquelles le pays et l'économie font actuellement face. Or, malgré leurs efforts en recherche et développement, les producteurs ne sont pas encore parvenus à développer des produits respectant à la fois les mesures de sécurité sanitaire exigées et les obligations en matière environnementale. C'est pourquoi, dans ce contexte très particulier, la Chambre de Commerce demande à ce que soit envisagé un moratoire, ou tout du moins une période de transition dans les années à venir, et ce pour les secteurs les plus impactés par la crise actuelle comme l'HORECA et le secteur de l'événementiel.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3

La Chambre de Commerce s'interroge sur la nouvelle définition de « centre de ressources » introduite au paragraphe 2. C'est à son sens une nouvelle terminologie, qui ne figure par ailleurs pas dans la Directive 2018/851. En outre, cette nouvelle notion élargirait la compétence des anciennes infrastructures de collecte sélective des déchets (Recycling Centers) à la collecte de produits en vue de leur réemploi (sans passer par le stade de déchet), ce qui positionne de fait les gestionnaires (communes, syndicats intercommunaux, ...) comme des commerçants et non plus comme des infrastructures publiques réceptionnant les produits en fin de vie, c'est-à-dire des déchets. Les problèmes suivants pourraient alors en découler : la distinction entre un produit et un déchet ; une distorsion de concurrence avec les gestionnaires privés de telles infrastructures, etc.

De plus, cette définition fait référence à la notion de « recyclage de qualité élevée », ce qui apparaît être une notion particulièrement vague et subjective ne pouvant trouver sa place dans une définition légale sous peine d'être source d'insécurité juridique. Est-ce que cela signifie par ailleurs que ces nouveaux lieux de collecte auront pour but un recyclage d'une qualité supérieure à celle des autres lieux, et comment ?

La notion de « recyclage de qualité élevée » est définie au paragraphe 31. Comme mentionné ci-dessus, cette notion est floue et semble de plus incohérente par rapport aux

préconisations de collecte dans les résidences, qui sont actuellement de qualité discutable, puisque ces collectes sont ensuite brûlées. Le recyclage dans les centres de ressources est en effet faible. 70% des emballages en plastiques ne sont pas recyclables ou doivent être soumis à une opération de tri automatisée. Enfin, cette définition paraît superfétatoire puisque des taux de recyclage selon les différents types de déchets sont ensuite imposés.

La Chambre de Commerce regrette ainsi qu'au niveau des définitions, le texte du projet de loi sous avis s'écarte autant des définitions de la Directive 2018/851. Il en va par exemple de la définition de « déchets municipaux » au paragraphe 12 ou de celle de « déchets municipaux ménagers » au paragraphe suivant.

La définition de « réemploi » au paragraphe 32 porte également à confusion en ce qui concerne les composants. En effet, le fait d'inclure les composants dans cette définition induit un démontage préalable d'un produit et donc une opération de « préparation à la réutilisation » sur un produit devenu déchet, tel que défini au paragraphe 26 de ce même article. Or, il est fait référence dans cette définition à « des produits ou des composants qui ne sont pas des déchets ».

Concernant l'article 8

La Chambre de Commerce estime peu clair l'article 8 ayant trait à l'« *Information en matière de gestion des déchets* », notamment en ce qui concerne les rôles, la définition d'une « information » ou encore la fréquence de celle-ci. De plus, il est nécessaire de clarifier la notion de « *toute personne qui collecte des déchets* ». Cela sous-entend que tout le monde le pourrait.

De plus, à la fin du deuxième paragraphe, la Chambre de Commerce demande à ce que soit ajoutée la mention « *sans préjudice des conventions conclues avec les destinataires et du Règlement Général sur la protection des données (RGPD)*. » et ce, afin de préserver au mieux la divulgation de données sensibles.

Concernant l'article 9

Le point (4) mentionne qu'« *[a]fin de prévenir et de limiter la production de déchets alimentaires : 1° les supermarchés d'une surface de vente d'au moins 400 mètres carrés doivent élaborer, mettre en œuvre et tenir à jour un plan de prévention des déchets alimentaires. Les supermarchés qui font partie d'une même enseigne commerciale peuvent élaborer un plan pour l'ensemble de leurs supermarchés* ». Cette mesure serait d'une grande complexité à appliquer et n'est, en outre, pas prévue par la Directive. La Chambre de Commerce demande donc tout au moins une procédure administrative simplifiée et des aides aux entreprises concernées par cette mise en place.

De plus, concernant la mention « *2° Tout client d'un restaurant a le droit à ce que ses restes de repas lui soient remis pour être emportés* », le secteur de l'HORECA, et ce afin de respecter les règles d'hygiène en vigueur, telle que la contamination croisée (une assiette usagée ou avec des restes ne doit pas croiser une assiette sortant des cuisines pour être consommée) ou l'attention particulière à apporter à des produits alimentaires sanitaires risqués, demande à ce que tous les restes ne puissent pas forcément être emportés et donc à ce que le restaurateur puisse garder un libre arbitre concernant certains aliments à risques.

Le point (7) mentionne que « *[l]e dépôt et la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale, à l'exception de la presse d'information gratuite, dans les boîtes à lettres sont interdits, sauf accord formel du destinataire*. ». La Chambre de Commerce propose plutôt l'instauration d'un système de « opt-in, opt-out » davantage réglementé et donc respecté. En effet, cette mesure pourrait avoir un impact économique non négligeable sur le secteur de la publicité et sur les

nombreuses entreprises qui en dépendent directement. De plus, la Chambre de Commerce s'interroge sur la limitation de l'interdiction aux « imprimés publicitaires à vocation commerciale ».

Le point (8) prévoit qu'« [à] compter du 1^{er} janvier 2022, les restaurants sont tenus de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte de l'établissement dans des tasses, des verres, des gobelets, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles, des assiettes et des récipients réemployables ainsi qu'avec des couverts réemployables. ». La Chambre de Commerce s'interroge sur la mise en œuvre de cette mesure dans le secteur de la restauration rapide. Or, la plupart de ces acteurs dépendent de sociétés internationales et il n'existe actuellement aucune solution alternative.

Selon le point (9), « [à] compter du 1^{er} janvier 2024, les gobelets, les assiettes utilisés dans le cadre d'un service de livraison de repas à domicile ou en cas d'un service de repas à emporter sont réemployables et font l'objet d'une reprise. En ce qui concerne les récipients et couverts réemployables et qui font l'objet d'une reprise, les personnes soumises au régime de responsabilité élargie des producteurs sont tenues de présenter pour le 31 décembre 2023 au plus tard, une feuille de route pour déployer ces récipients dans le cadre d'un service de livraison de repas à domicile ou en cas d'un service de repas à emporter ». La Chambre de Commerce estime que d'un point de vue sanitaire cette mesure est discutable. Si actuellement le système de l'Ecobox⁵ fonctionne parce que seul un petit nombre est en circulation, elle se demande comment cela ne pourra pas être un « casse-tête » logistique pour les commerçants lorsque tout le monde utilisera un récipient réemployable différent. Qu'en sera-t-il du nettoyage, étant donné que venir avec son récipient réemployable ou sa propre Ecobox est sanitaire discutable ? Il faudra le remplacer par une nouvelle Ecobox lavée sur place dans le restaurant, ou payer une caution pour le récipient réemployable ? Sans compter que livreurs et restaurateurs sont souvent des acteurs différents. Cela demandera donc une organisation et un effort logistique conséquent (transport de récipients vides pour le nettoyage, mise à disposition de récipients dans les restaurants, charge administrative supplémentaire concernant les consignes, nettoyage...). D'autre part, un livreur ne pourra pas, d'un point de vue sanitaire, transporter des récipients usagés avec les produits à livrer, du fait du phénomène de contamination croisée expliqué ci-dessus.

Des restrictions sévères sont ici mentionnées concernant le secteur HORECA dans un contexte où ce secteur est sévèrement touché par la crise Covid. Ainsi, au paragraphe 2 point (3), est stipulé que « [l]es fêtes et événements ouverts au public doivent être organisés de manière à générer le moins possible de déchets. L'annexe VI comporte une liste des produits à usage unique qui y sont interdits et, le cas échéant, indique la date à partir de laquelle cette interdiction joue⁶. ». Dans le contexte actuel, la Chambre de Commerce demande à ce qu'un moratoire et/ou une phase de transition soit prévue concernant les « produits à usage unique en plastique interdits à partir du 3 juillet 2021 sur les fêtes et événements ouverts au public ».

Le point (10) prévoit qu'« [a]fin de lutter contre la dispersion de microplastiques, [...] [à] compter du 1^{er} janvier 2025, les lave-linges neufs sont dotés d'un filtre à microfibrilles plastiques. Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application du présent article. Selon la Chambre de Commerce, cette mesure est techniquement compliquée à mettre en place, puisqu'elle peut aller à l'encontre de la libre circulation européenne des biens et des principes du marché unique, en refusant l'accès au territoire à des machines qui ne seraient pas dotées d'un tel filtre.

⁵ ECOBOX est un système de consigne à usages multiples conçu au Luxembourg pour transporter des repas. Que ce soit au restaurant, à la cantine ou pour les ventes à emporter, l'ECOBX peut être utilisée presque partout.

⁶ Aux termes du présent projet de loi seront interdits à partir du 3 juillet 2021 sur les fêtes et événements ouverts au public : « 1. Barquettes et autres récipients pour aliments 2. Assiettes 3. Couverts (fourchettes, couteaux, cuillères, baguettes) 4. Touillettes 5. Pailles 6. Minipics 7. Récipients pour boisson : Gobelets, Tasses, Verres 8. Bouteilles »

Concernant l'article 10

Concernant le principe de « collecte séparée » énoncé dans l'article 10, la Chambre de Commerce se demande si cela affectera le système de collecte « séparée » porte à porte déjà en place dans beaucoup de communes du pays. Cela signifie-t-il, par exemple, que la collecte de plusieurs types d'emballages ne pourra se faire conjointement dans les sacs bleus ?

De plus, le nombre de fractions différentes mentionnées pour la collecte séparée semble très important⁷. La Chambre de Commerce se demande si autant de collectes séparées sont utiles, nécessaires, alors que non issues de la Directive 2018/851. En effet, la Directive ne mentionne, à l'article 10, que les cinq fractions suivantes : « *le papier, le métal, le plastique et le verre et, le 1^{er} janvier 2025 au plus tard, pour les textiles* ». Et surtout celle-ci ancre cette obligation dans le temps, ce qui manque dans le projet de loi sous avis. De plus, engager l'ensemble de la population sur autant de fractions semble très ambitieux. Et comment gérer le volet spécifique des frontaliers au Luxembourg (c'est-à-dire si un produit est mis sur le marché au Luxembourg, mais ne se retrouve pas forcément dans la collecte luxembourgeoise puisque transporté entre temps dans un pays frontalier – et vice-versa) ? Il faut également prendre en compte le nombre moyen d'arrivées annuelles, environ 22.000 personnes, et de départs, environ 12.000 personnes, sur le territoire, comment l'engager face à un si grand nombre de fractions ?

La Chambre de Commerce demande par ailleurs à ce que soit ajouté au paragraphe (2), à la dernière phrase du premier paragraphe, la mention ci-après en gras : « *Lorsque le mélange s'est produit, les déchets doivent être séparés avant tout procédé de prétraitement ou traitement, **dans des conditions économiquement viables et techniquement réalisables.*** »

Concernant le point (4) qui prévoit qu'« *[à] partir du 1^{er} janvier 2022, il est interdit de faire la collecte en mélange des différentes fractions de déchets encombrants* », la Chambre de Commerce s'interroge sur le caractère praticable de cette mention et sur les réels besoins des communes et ceux des citoyens. Que se passera-t-il concernant ce qui est déposé à côté des conteneurs sur la voie publique ? Même si cela constitue une infraction, il faudra les récupérer. Et lorsqu'il s'agit d'un terrain privé ? De plus, la Chambre de Commerce s'inquiète que de telles dispositions conduisent à une augmentation des dépôts sauvages. Il est également ici fait mention des « déchets encombrants », alors que la définition de ces déchets a été supprimée du projet de loi sous avis. En effet, ceux-ci font désormais partie des « déchets municipaux ménagers » et ne nécessiteraient plus de définition à part d'après le commentaire de l'article 3.

Le point (5) qui prévoit que « *[l]es immeubles comportant au moins quatre lots à caractère résidentiels doivent être dotés des infrastructures nécessaires permettant la collecte séparée des différentes fractions de déchets dont question au paragraphe 2, points 1^{er}, 2, 5 et 8 à 11, qui y sont produites* » semble résolument excessif, mènerait à une très grande fragmentation et à des coûts importants pour les résidences. De plus, qu'en est-il des anciens bâtiments qui ne disposent pas de l'espace nécessaire ? Dans de très nombreux cas au Luxembourg, il n'y a même pas de place suffisante (pas de local poubelles) pour faire une telle fragmentation. Autre précision qui manque selon la Chambre de Commerce : qui sera en charge du maintien, de l'organisation, de la mise en place, de la collecte et des coûts ?

Le point (6) de l'article prévoit que « *[t]out établissement de vente au détail ayant une surface de vente de plus de 400 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation se dote, après la sortie des caisses, d'un point de reprise par collecte séparée*

⁷ Le projet de loi sous avis prévoit que la collecte séparée doit être instaurée au moins pour les fractions suivantes : « 1° le papier et le carton ; 2° le verre ; 3° les métaux ; 4° les matières plastiques ; 5° les biodéchets ; 6° le bois ; 7° les textiles ; 8° les emballages ; 9° les déchets problématiques des ménages ; 10° les déchets d'équipements électriques et électroniques ; 11° les déchets de piles et d'accumulateurs ; 12° les pneus ; 13° autres déchets tombant sous le régime de la responsabilité élargie des producteurs ».

des déchets d'emballage issus des produits achetés dans cet établissement. L'établissement informe de manière visible les consommateurs de l'existence de ce dispositif ». Selon la Chambre de Commerce, cette nouvelle disposition est excessive pour des commerces. Ils sont actuellement environ 150 points de vente concernés sur le territoire. La Chambre de Commerce s'interroge sur les possibilités logistiques, les coûts et de la démultiplication des collectes. Sans explication supplémentaire, il semble que cette disposition revienne à mettre en place des installations de type RE-Box⁸ où les coûts de collecte sont très élevés et la qualité de collecte discutable. De l'avis de la Chambre de Commerce, cette mesure ne serait donc ni économique, ni efficace. De plus, en faisant référence à des « points de reprise à la sortie des caisses », cela signifie que c'est souvent en intérieur. Il semble que cela soit donc également une mesure sanitaires discutable. La Chambre de Commerce propose donc de mettre en place cela uniquement pour des suremballages propres, c'est-à-dire qui n'auraient pas été en contact direct avec des denrées alimentaires par exemple, que les clients ne souhaiteraient pas rapporter chez eux et qui sont recyclables.

De même pour le paragraphe (7), il y a des conditions techniques et économiques sous-jacentes à ces mesures. Ces « centres de tri » dans les supermarchés ayant une surface de vente de plus de 1.500 mètres carrés ne peuvent pas être considérés comme des « points de collecte » au sens propre. Il faut que les organismes agréés (ci-après, les « OA ») puissent assurer un acheminement des fractions vers des centres de tri. Ils sont actuellement environ un peu moins de 50 magasins concernés par cette mesure au Luxembourg. De plus, ce système correspond à un système qui a déjà été testé au Luxembourg dans une enseigne spécifique. Les coûts de collecte y sont aussi très élevés du fait du personnel, du gardiennage, des infrastructures, du tri supplémentaire à faire en aval et du transport supplémentaires nécessaires. Ce dispositif n'a pas fait ses preuves jusqu'alors et risque d'avoir un fort impact sur les commerces et les consommateurs, sans retour qualitatif au niveau écologique en contrepartie. En outre, ces centres de tri dans ces supermarchés risquent d'inciter les clients à délaisser les commerces de proximité, à prendre leurs voitures, au profit de ces grandes surfaces en périphérie.

De plus, les supermarchés pourraient-ils refacturer aux communes ou autres responsables habituels, ce qu'ils collecteront ? Cela serait à spécifier.

Enfin, comme mentionné ci-dessus, les supermarchés concernés sont avant tout des entreprises à but commercial. De ce fait, il existe un risque que les clients puissent exercer une certaine pression sur ces supermarchés, qui devront accepter toutes sortes de déchets, indépendamment de leur état ou encore du tri. Les centres de recyclage des supermarchés, risquent donc de devenir la « décharge générale » pour certains clients qui souhaiteraient se « débarrasser » trop aisément de leurs déchets, sans pour autant se soucier de leur état. *In fine*, cela deviendra un élément de concurrence entre les supermarchés en vue d'acquérir les clients, en acceptant toute qualité de tri.

Le point (9), qui prévoit que « [l']incinération des déchets qui ont été collectés séparément en vertu de l'article 14, paragraphe 1^{er}, et de l'article 25 pour la préparation à la réutilisation ou pour le recyclage de qualité élevée, est interdite, à l'exception des déchets issus d'opérations de traitement ultérieures de déchets collectés séparément pour lesquels l'incinération produit le meilleur résultat sur le plan de l'environnement conformément à l'article 4 », interdit l'incinération de déchets collectés séparément, à l'exception de ceux pour lesquels « l'incinération produit le meilleur résultat sur le plan de l'environnement ». Au sens de la Chambre de Commerce, cet article n'est pas clair pour deux raisons. Premièrement, il est improbable que dans certains cas l'incinération de déchets soit bonne pour l'environnement. Deuxièmement, certains matériaux plastiques ne sont pas recyclables et une alternative à l'incinération n'a pas encore été trouvée à ce jour.

⁸ Stations de collecte dans lesquelles les consommateurs peuvent déposer entre autres, leurs pots de yaourt, barquettes et films en plastique. Elles visent à recycler certains emballages en plastique encore trop souvent jetés dans la poubelle grise.

Concernant l'article 11

Au premier paragraphe, il est mentionné que « *[/]es producteurs visés à l'article 19, les communes et l'Etat, chacun en ce qui le concerne, sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour promouvoir le réemploi et la préparation à la réutilisation, moyennant : 1° des activités de préparation à de la réutilisation, dont la mise en place et le soutien de réseaux de réemploi, de réparation et de réutilisation [...]* ». En effet, les initiatives pour les réparations existent et se multiplient. Mais bien qu'il y ait la mention « chacun en ce qui le concerne », les Etat et communes ne sont pas censés mettre en place des réseaux commerciaux. Ils peuvent cependant les promouvoir. Cet article serait donc à détailler davantage, du fait qu'il pourrait être trop libre d'interprétation, et donc source d'insécurité juridique.

Les taux de recyclages mentionnés concernent « *les différents acteurs concernés par la production et la gestion des déchets* », alors que dans la Directive (UE) 2018/851, article 10, ils concernent uniquement les « *déchets municipaux* ». De plus, mentionner des objectifs de taux de valorisation pour 2020 est trop ambitieux quand le projet de loi n'est encore qu'à l'état de projet début 2021. Et cela, tout en sachant que les premiers objectifs de la Directive sont eux fixés à 2025 : « *d'ici 2025, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets municipaux passent à un minimum de 55 % en poids* », respectivement 60% pour 2030 et 65% pour 2035.

D'autre part, il est ici fait mention aux « déchets ménagers ». Or, cette notion a disparu de l'« article 4 - Définitions ». Ce point nécessite donc d'être clarifié afin de déterminer s'il s'applique à l'ensemble des déchets municipaux ou uniquement aux déchets municipaux ménagers.

Concernant la valorisation des déchets la situation est particulière au Luxembourg. Ainsi, la mise sur le marché est très significative, quand les déchets sont souvent produits à l'étranger. En effet, même si un grand nombre de produits sont mis sur le marché luxembourgeois, ceux-ci ne se retrouvent pas forcément en tant que déchets sur le territoire par la suite, c'est-à-dire qu'ils peuvent être achetés sur le marché luxembourgeois, puis importés dans le pays de résidence du consommateur et donc n'être à l'état de déchet que dans un autre pays. De plus, le réemploi et la préparation à la réutilisation sont très difficiles à mettre en place pour diverses raisons telles que le remplissage, le transport, la gestion financière, les points de collecte, les règles de reprise, l'hygiène, le lavage, etc.

Concernant l'article 12

Concernant les paragraphes (8) et (9) de cet article 12 sur les règles applicables au calcul visant à évaluer la réalisation des objectifs dans le cas des déchets exportés hors de l'Union européenne, à l'heure actuelle, des déchets tels que les films plastiques en milieu industriel ne sont que très difficilement recyclables au sein de l'Union européenne et les données requises bien souvent non disponibles dans ces pays.

Concernant l'article 15

Le point (3) de l'article 15 fait référence aux « déchets municipaux en mélange », alors que cette définition a été supprimée dans le cadre du projet de loi sous avis.

Concernant l'article 16

Cet article est, pour la Chambre de Commerce au cœur du projet de loi sous avis. Premièrement, elle se réjouit que la mention en gras « *Dans l'application du régime de responsabilité élargie des producteurs, il est tenu compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique [...]* » soit introduite. Néanmoins, selon la Chambre de Commerce, certains des

systèmes proposés dans le projet de loi sous avis ne sont pas économiquement viables, et somme toute, pour la plupart, moins performants que certains systèmes déjà en place. A titre d'exemple, les nouveaux points de collecte dans les résidences ou dans les supermarchés pourraient faire grimper les coûts de collecte pour une brique de lait de 1 à 10 centimes.

Concernant le point (3) stipulant que « *[/]es personnes visées au paragraphe 1^{er} ont l'obligation de contribuer de façon proactive à l'atteinte des objectifs de la présente loi, notamment par le biais d'actions favorisant la conception améliorée de produits, la prévention, le réemploi, la préparation à la réutilisation, le recyclage et les changements de comportements sociétaux* », la Chambre de Commerce s'interroge sur le réalisme et le caractère légalement contraignant de cet article. En effet, près de 90% des produits sont importés sur le territoire et le Luxembourg faisant partie du marché unique européen doit donc respecter le principe de libre circulation des marchandises.

Le deuxième paragraphe mentionnant que « *[/]a fixation de taux minima de réemploi, de collecte, de valorisation, de préparation à la réutilisation ou de recyclage conformément aux dispositions du présent paragraphe ou conformément à d'autres dispositions législatives ou réglementaires ne dispense pas les personnes visées au paragraphe 1^{er} concernées de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les taux en question soient maximisés* » n'a aucune valeur normative.

Il est également mentionné au paragraphe (5) que « *[/]es personnes visées au paragraphe 1^{er} peuvent déléguer à un organisme spécifique tout ou partie des obligations qui découlent des dispositions du présent article et des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques en matière de responsabilité élargie des producteurs* ». La Chambre de Commerce s'interroge sur la mention « tout ou partie ». Il serait administrativement très difficile de ne prendre en charge qu'une partie des obligations, de les dissocier, sans compter la gestion au cas par cas de chaque membre et des coûts afférents.

Concernant les conditions minimales que doivent respecter les OA pour obtenir l'agrément, la part de marché minimale est fixée à 30% en poids total des produits mis annuellement sur le marché national. Pour les atteindre, il faut prévoir que les OA puissent développer leur activité et ainsi ne pas les cantonner à un secteur, tel un OA emballages uniquement pour les ménages. De plus, il n'est pas spécifié à quel moment ces OA doivent respecter ce seuil de 30%. Ces conditions semblent donc incomplètes.

Il est aussi spécifié dans cet article que « *[/]organisme agréé est tenu [...] 6° d'accepter comme membre tout producteur de produits qui en fait la demande [...]* ». Au sens de la Chambre de Commerce, il ne faudrait pas obliger les OA à accepter n'importe quel membre, surtout si ceux-ci estiment que les conditions ne sont pas remplies. Une telle obligation d'accepter comme membre toute personne en faisant la demande apparaît contraire au principe de liberté contractuelle. Puisque l'on s'en remet aux OA concernant la responsabilité élargie des producteurs, une fois agréments, il faut à leur tour leur faire confiance dans la mise en place des règles et conditions d'acceptation des producteurs de produits.

La Chambre de Commerce se demande en outre, si les nombreux détails apportés au paragraphe (7), point 10° sont à expliciter dans la loi. Ceux-ci pourraient uniquement se trouver dans les procédures d'agrément avec les OA. De plus, la mention « *Il est en outre tenu, selon les cas* » est trop ambiguë et nécessiterait d'être retirée.

Au paragraphe (8), il est mentionné que « *[/]es communes sont autorisées à facturer à l'organisme agréé les frais de gestion de déchets, qui malgré son obligation légale de collecte, ont été collectés aux frais de ces dernières* ». La Chambre de Commerce demande ici la réciprocité. En

effet, les OA devraient aussi avoir la possibilité de facturer aux communes si des déchets non couverts par les OA se retrouvent dans les collectes. Une telle approche, comme celle exposée actuellement dans le projet de loi sous avis, augmenterait le cas échéant unilatéralement les coûts des OA et, à terme, pénaliserait les producteurs pour un comportement indésirable des consommateurs. Un partage des coûts plus équilibré de ce comportement des consommateurs pourrait être le cas échéant établi si la transmission des coûts était réciproque. De plus, la Chambre de Commerce s'oppose à cet alinéa qui, en l'état, pourrait permettre aux communes d'organiser des collectes sans concertation préalable avec les OA et de leur facturer des frais par la suite. Il en va de même pour le paragraphe suivant mentionnant la SuperdrecksKëscht. Ce paragraphe pourrait même aller à l'encontre de la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperdrecksKëscht, dans le sens où ce ne doit en aucun cas être à l'Etat de facturer, mais la facture devrait directement venir de la SuperdrecksKëscht dans une telle situation.

De plus, concernant le paragraphe (11), la Chambre de Commerce n'est pas contre la modulation des contributions demandées aux membres pour se conformer au régime de responsabilité élargie des producteurs, mais elle tient cependant à attirer l'attention sur le fait que les paramètres introduits au paragraphe (11), point 4 ne seront pratiquement pas possibles à prendre en compte et que la modulation ne pourra continuer à se faire que par groupe de produits comme c'est actuellement le cas.

Concernant la date de conformité au 5 janvier 2023 énoncée au paragraphe (13), elle pose question. Il faudrait préciser que « *Les systèmes de responsabilité élargie des producteurs existant au jour de l'entrée en vigueur de la loi du XX / ou / au (préciser une date) doivent être conformes au présent article au plus tard le 5 janvier 2023* ».

Concernant l'article 17

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'élargissement des responsabilités données aux communes dans cet article. En effet, les communes ne sont pas soumises aux mêmes règles que celles imposées aux acteurs privés, jusqu'alors en charge des déchets municipaux non ménagers.

Concernant l'article 23

Cet article expose les modalités en cas de déchets inertes, déchets de construction et déchets de déconstruction. Il aura, au sens de la Chambre de Commerce, un fort impact sur le maître d'ouvrage, sur le secteur de la construction, mais donc aussi sur les coûts de construction et les délais de construction. Or, dans le contexte national de pénurie de logement, il y a lieu de faciliter toute démarche de construction, et en amont, de démolition de construction. La Chambre de Commerce demande ainsi à ce que des exceptions pour les plus petites constructions puissent être introduites. Ce sentiment et cette demande sont de plus renforcés à la lecture de l'article 3, paragraphe 9 où la définition de « *déchets de construction et de déconstruction* » prévoit que ce sont « *les déchets produits par les activités de construction et de déconstruction, y compris de rénovation* ». De ce fait, il ne s'agit pas seulement de déconstruction totale d'un bâtiment, mais également par exemple de petits travaux de rénovation impliquant une destruction partielle.

Concernant l'article 25

Il semble que les communes soient ici exemptes de toute autorisation ministérielle contrairement aux autres organisations. Cette situation peut créer une distorsion de concurrence, alors que les communes seraient, selon l'article 17, autorisées à collecter les déchets municipaux non-ménagers.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'utilité de l'introduction du point (9) de l'article 25 prévoyant qu'« *[u]ne copie de l'autorisation requise conformément au point 1', lettre a), doit accompagner tout transfert de déchets* ». A l'heure de la digitalisation, la majorité des chauffeurs de camions de collectes dispose d'un outil informatique pour l'ensemble de leurs activités (rapport journalier, bon de travail, ...). Il faut donc prévoir ici la possibilité de présenter uniquement une version électronique des autorisations aux agents de contrôle.

Concernant l'article 28

Il semble que soit imposé à tous les producteurs de déchets (à l'exception des ménages) la tenue d'un registre, alors que les communes qui seraient autorisées à collecter des déchets non ménagers selon l'article 17 ne seraient quant à elles pas soumises à la tenue d'un tel registre. De plus, cela peut interroger sur la cohérence des données en particulier dans le cadre de la mise en place du registre électronique de déchets, alors que l'ensemble des acteurs ne serait pas soumis aux mêmes règles en termes de registre. En effet, la cohérence des données est un élément essentiel dans ce projet de loi sous avis, en particulier pour le calcul des taux de recyclage déterminés à l'article 11.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

DLA/SMI/DJI