



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises regrette que le texte du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, bien qu'il concerne les communes, ne lui ait pas été soumis officiellement pour avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. C'est donc en s'autosaisissant qu'il formule le présent avis.

Le projet de loi sous examen vise à modifier la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages afin de transposer en droit national la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Selon l'exposé des motifs, la directive (UE) 2018/852 contient de nouvelles mesures visant à limiter la production de déchets d'emballages et à promouvoir le réemploi et le recyclage. Les États membres doivent encourager l'augmentation de la part d'emballages réutilisables mis sur le marché à l'aide de certaines mesures comme un système de consigne national unique ou des pourcentages minimaux d'emballages réutilisables mis sur le marché chaque année.¹ Le SYVICOL ne peut que supporter ces principes.

Néanmoins, il constate que certaines des remarques formulées dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets s'appliquent également au projet de loi sous examen. Ceci est le cas notamment en ce qui concerne certaines définitions, ainsi que pour ce qui est de l'abolition de la commission de suivi pluripartite.

Le SYVICOL remarque également que le projet de loi renvoie à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux d'exécution. Ainsi, l'article 8, paragraphe 4, par exemple, fait référence à un règlement grand-ducal définissant la date et les modalités de mise en œuvre du système de consigne national unique. Cette disposition est formulée dans des termes si généraux que sa portée réelle au niveau communal ne sera connue qu'au moment où le texte du règlement grand-ducal aura été publié. Partant, le SYVICOL insiste d'ores et déjà que le gouvernement lui soumette le projet de règlement grand-ducal en question pour avis en temps utile.

¹ Exposé des motifs du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages page 13, paragraphe 2.



Le SYVICOL tient à préciser que s'il parle dans le cadre du présent avis des communes, ce terme englobe les syndicats intercommunaux qui exercent des compétences communales en matière de gestion des déchets d'emballage.

Enfin, le SYVICOL souligne l'importance d'une coopération continue entre les communes et le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable pour garantir un bon fonctionnement de la gestion des déchets (d'emballage) sur le plan national et communal.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL **exprime ses réserves par rapport à la première définition de l'article 2**, qui considère les autorités publiques comme des « acteurs économiques ». A ses yeux, la définition prête à confusion, puisque les communes offrent un service public sans but lucratif (art. 2).
- Vu que les définitions des termes « déchets municipaux », « déchets municipaux ménagers » et « déchets municipaux non ménagers » figurant à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°7659, s'appliquent au projet de loi sous avis², le SYVICOL se voit obligé de rappeler ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi susmentionné. Ces remarques concernent principalement la répartition des compétences entre les différents acteurs de la gestion des déchets municipaux (art. 2).
- Le SYVICOL insiste sur sa **consultation** en temps utile au sujet du projet de règlement grand-ducal déterminant la date et les modalités de mise en œuvre du **système de consigne national unique** (art. 8).
- Le SYVICOL demande le **maintien de la commission de suivi multipartite**, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés (art. 12).

III. Remarques article par article

Article 2

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 3 de la loi du 21 mars 2017 et énonce les définitions.

D'abord, le SYVICOL note que la première définition du nouvel article 3 considère les autorités publiques – y compris l'Etat et les communes – comme étant des « acteurs économiques » en matière de gestion de déchets d'emballages. Même si cette catégorisation n'est pas nouvelle par rapport à la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et bien que le SYVICOL ne s'y oppose pas en principe – après tout, les autorités publiques constituent bien un acteur parmi d'autres en matière de gestion des déchets – il doit cependant réitérer une remarque faite dans son avis sur le projet de loi n°7659 :

² Article 2, paragraphe dernier du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages



Tandis que les communes sont certes à considérer comme des agents économiques en matière de gestion de déchets, elles offrent néanmoins des services publics sans but lucratif. Selon l'avis du SYVICOL, elles se distinguent donc nettement des autres acteurs dans le domaine des déchets d'emballages comme les fournisseurs de matériaux d'emballage, les fabricants, les transformateurs, les remplisseurs et les utilisateurs, les importateurs, les commerçants et les distributeurs. Selon le SYVICOL, il serait utile de consacrer une définition séparée aux « autorités et organismes publics », afin d'éliminer toute source de confusion concernant le rôle des communes en la matière. D'ailleurs, le texte lui-même fait cette différence au nouvel article 7, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, lorsqu'il dispose : « Ces systèmes sont ouverts à la participation des acteurs économiques des secteurs concernés et à la participation des autorités publiques compétentes. ».

Le dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi sous avis dispose que les définitions des termes « déchets municipaux », « déchets municipaux ménagers » et « déchets municipaux non ménagers » figurant à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets s'appliquent au projet de loi sous avis. Le SYVICOL se voit dès lors obligé de rappeler ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi n°7659, plus précisément concernant l'article 3, où il s'oppose fermement à la distinction non prévue au niveau européen entre déchets municipaux ménagers et non ménagers, car celle-ci risque d'embrouiller les compétences des différents acteurs de la gestion des déchets.

Article 8

L'article 8 transpose l'article 1^{er}, paragraphe 8, de la directive et modifie l'article 7 de la loi du 21 mars 2017 qui concerne les systèmes de reprise, de collecte et de valorisation pour les déchets d'emballages. Il place la responsabilité principale pour la reprise et la valorisation de ces derniers auprès des responsables d'emballage.

Il dispose également que les systèmes à mettre en place par les responsables d'emballages pour assurer soit la reprise ou la collecte des déchets d'emballages, soit le réemploi ou la préparation en vue de la réutilisation ou de la valorisation des mêmes déchets « [...] sont conçus de manière à éviter des entraves aux échanges ou des distorsions de concurrence. ». Le SYVICOL tient à rappeler qu'à ses yeux, les communes, en tant que personnes morales de droit public, ne sont pas à considérer comme des organismes en libre concurrence avec les autres acteurs du marché. Comme indiqué au commentaire de l'article 3 dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, une commune qui est soumise à des règles et à des procédures particulières, notamment en matière de tarification, ne peut concourir avec des acteurs commerciaux, qui sont libres de fixer leurs tarifs et conditions comme ils le souhaitent et individuellement d'un client à l'autre.

Le quatrième paragraphe de l'article 8 introduit un système de consigne national unique qui soumet les emballages de boissons servant à la consommation humaine mises sur le marché luxembourgeois à une consigne se situant entre 10 centimes et 1 euro.³ Il va sans dire que le

³ Article 8, paragraphe 4 du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages



SYVICOL soutient les efforts du Gouvernement visant à réduire les déchets d'emballages et à prendre une mesure face au problème du « littering » au Luxembourg.

Or, il regrette que le projet de loi soit trop imprécis concernant la date et les modalités de mise en œuvre, ainsi que les implications au niveau local. En effet, du point de vue communal se posent des questions comme : Quel rôle sera attribué aux communes dans ce nouveau système de consigne ? Les communes seront-elles obligées de reprendre les emballages consignés ? Si oui, quelles en seront les modalités financières ? Le gouvernement prévoit-il une entité nationale qui coordonnera et gèrera le système de consigne national ?

Le SYVICOL souhaiterait que le projet de loi soit explicité sur ces points, plutôt que de se limiter à un règlement grand-ducal. En même temps, il invite le gouvernement à le consulter en temps utile lors de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal en question.

D'ores et déjà, le SYVICOL souligne qu'il est d'avis que, conformément à la responsabilité élargie des producteurs, la compétence pour restituer la consigne aux détenteurs devrait se situer chez les responsables des déchets d'emballages et non chez les communes.

Article 12

Cet article abroge l'article 13 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et abolit la Commission de suivi pluripartite instituée en application de l'article 19, paragraphe 9, de la loi du 21 mars 2012.

Les missions de cette commission, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés, sont d'assister le ministre dans l'application des dispositions de la loi relative aux déchets, ainsi que de celles de la loi sur les déchets d'emballage, et de discuter des problèmes généraux inhérents à l'exécution des dispositions relatives au régime de la responsabilité élargie des producteurs.

Comme déjà indiqué dans son avis sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, dans le but de garantir un dialogue régulier et constructif entre les acteurs principaux de la gestion des déchets, le SYVICOL exige donc le maintien de la commission de suivi pluripartite et demande aux auteurs du projet de loi sous avis de conserver l'article 13 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 mars 2021