

N° 7654⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mars 2017
relative aux emballages et aux déchets d'emballages**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.12.2021)

Les 4 amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements ») visent à modifier le projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après le « Projet initial » ou le « Projet amendé »).

Pour rappel, le Projet initial a été commenté par la Chambre de Commerce dans un avis du 30 mars 2021 qui avait également fait l'objet d'un communiqué de presse¹ traitant plus généralement des trois projets de loi composant la stratégie « Null Offall Lëtzebuerg »².

Outre la rectification de points portant sur la forme du Projet initial, les Amendements procèdent aux modifications ponctuelles suivantes :

- Article 2 amendé (1^{er} amendement) : adaptation des définitions du Projet initial
- Article 4 amendé (amendement 2) : vente au détail des fruits et légumes
- Article 16 amendé (amendement 3) : précision des sanctions pénales
- Article 17 amendé (amendement 4) : amendes administratives

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement le choix des auteurs de repousser la date d'interdiction du conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique des fruits et légumes au 1^{er} janvier 2023, de même que l'exemption accordée aux fruits et légumes épluchés ou découpés.
- Elle regrette profondément que des sujets aussi importants que l'introduction d'un système de consigne, ou la multiplication des points de collecte de déchets, pourtant soulevés dans son avis initial, n'aient pas été pris en considération dans le cadre des Amendements et réitère son attachement au principe « toute la directive, rien que la directive ».

Concernant transposition non harmonisée de la Directive (UE)

La Chambre de Commerce, particulièrement attachée au respect du principe « *toute la directive, rien que la directive* », ne peut que réitérer sa volonté que le législateur luxembourgeois se limite à transposer fidèlement les dispositions de la Directive (UE) 2018/852, sans imposer de contraintes supplémentaires unilatérales aux opérateurs économiques nationaux, et ce tout particulièrement dans le cadre d'une économie ouverte comme celle du Grand-Duché. En effet, elle déplore que la transposition en droit national s'éloigne considérablement du texte de la directive et que les ambitions natio-

¹ Lien vers l'avis 5600 DLA/CCL de la Chambre de Commerce du 30 mars 2021 et vers le communiqué de presse du 2 avril 2021

² La stratégie « Null Offall Lëtzebuerg » est composée des projets de loi n°7659 relative aux déchets (projet de loi « déchets »), n°7654 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (projet de loi « emballages »), et n°7656 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (projet de loi « plastique »)

nales, certes louables, aillent bien au-delà de l'harmonisation européenne et aient potentiellement un impact non négligeable sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et de l'économie en général.

A titre d'exemple, si les règles luxembourgeoises en matière d'emballages différaient de celles des pays exportant vers le Luxembourg, il risquerait de voir les coûts de réemballage ou du réétiquetage répercutés sur le prix des produits importés.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette aussi sur certains points l'approche moins flexible du législateur luxembourgeois par rapport à la Directive (UE) 2018/852, qui offrait la possibilité de choisir, de préférence en concertation avec l'ensemble des opérateurs sur le terrain, les types d'infrastructures les plus adaptés afin de maximiser la couverture de collecte. A ce titre, la Chambre de Commerce réaffirme ses doutes quant à l'efficacité de créer de nouveaux points de collecte au sein des supermarchés au détriment d'un système de porte-à-porte efficace à travers le dispositif du sac bleu pour lequel il a d'ailleurs été démontré qu'il offrait une meilleure qualité de recyclage qu'un système d'apport volontaire.

Concernant la distinction déchets d'emballages ménagers / non ménagers

La Chambre de Commerce rappelle son regret que le Projet initial non seulement étende le champ de la responsabilité élargie des producteurs aux emballages non ménagers, mais oblige également les entreprises à confier à un organisme agréé (OA) l'organisation du retour, de la collecte et de la valorisation des déchets d'emballages et fixe des objectifs minimaux de recyclage à atteindre. En effet, la majorité des entreprises (responsables d'emballages) font déjà appel à un fournisseur de solutions de gestion des déchets professionnels pour collecter et éliminer leurs déchets d'emballages non ménagers. A ses yeux, les OA pourraient engendrer des coûts supplémentaires liés au développement et à l'exploitation de capacités et de filières de traitement des déchets croissants, que les entreprises devront supporter lorsqu'elles sont contraintes de mandater des OA plutôt que leurs propres entreprises de gestion des déchets.

La Chambre de Commerce estime que le choix devrait être laissé aux entreprises de mandater ou non un OA plutôt qu'à leur fournisseur actuel ou à un autre fournisseur de solutions d'élimination de déchets sur le marché. Cela permettrait aux entreprises d'opter pour la meilleure offre disponible sur le marché et *in fine* d'atténuer le risque d'augmentation des coûts de gestion des déchets.

Concernant l'introduction d'un système de consigne

La Chambre de Commerce estime qu'il est à ce stade un peu prématuré d'inscrire dans la loi l'introduction d'un système de consigne sans en connaître les modalités exactes, étant donné que les études et analyses indispensables à la conception d'un système efficace pour le Luxembourg ne sont pas encore finalisées. Elle suggère plutôt qu'avant de mettre en place un système obligatoire et définitif, un système volontaire pourrait être bénéfique afin de laisser le temps au nouveau système de se développer en étroite concertation avec les acteurs du terrain, tout en réalisant des analyses pertinentes pour déterminer quelles seraient les meilleures modalités à mettre en place.

Elle tient également à souligner qu'en tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est fortement dépendant des importations de boissons et devrait donc tenir compte des systèmes mis en place par ses pays voisins, afin de ne pas manquer l'objectif final voulu via l'introduction d'un système de consigne, voire de subir des conséquences économiques négatives. Qui plus est, un système non harmonisé risquerait de créer un tourisme de consigne avec les boissons importées par les navetteurs transfrontaliers.

Concernant les craintes liées aux coûts de mise en œuvre du Projet de loi

La Chambre de Commerce regrette que, malgré les arguments chiffrés utilisés dans son avis initial pour justifier les réticences des entreprises face à certaines dispositions du Projet initial, les amendements n'aient pas été l'occasion pour les auteurs de compléter la fiche financière annexée au Projet initial qui met en évidence des coûts non négligeables difficilement appréhendables à l'aide de cette

fiche financière. En effet, leur appréciation apparaît manquer de transparence et de prévisions basées sur des coûts réels.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'amendement 1^{er}

La Chambre de Commerce prend bonne note du fait que les définitions des termes « mise à disposition sur le marché » et « mise sur le marché » soient supprimées du Projet amendé étant donné qu'elles sont reprises dans le projet de loi n°7659 relative aux déchets³.

Elle constate également la mise en cohérence de la définition de « responsable d'emballage » par rapport à celle de « producteur de produits » telle qu'amendée dans le projet de loi n°7659 relative aux déchets, en excluant cependant tout emballage en lien avec la production de produits. A cet égard, elle s'interroge quant à l'opportunité de compléter la définition de « responsable d'emballage », ce qui permettrait de viser également le cas des emballages de service dont l'absence de définition dans le Projet (initial et amendé) n'est pas sans causer une certaine insécurité juridique en raison du fait que cette notion soit utilisée dans le Projet sans y être définie⁴.

La Chambre de Commerce attire finalement l'attention des auteurs quant au fait que la définition de « responsable d'emballage » retenue dans le Projet amendé est fortement liée à la notion de « mise sur le marché », ce qui risque d'engendrer des problématiques de double comptage entre les ventes et les importations que seule une interprétation rigoureuse de ces notions permettra d'éviter.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce salue la décision des auteurs de reporter la date d'introduction de l'interdiction de conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique des fruits et légumes frais repris à l'annexe III au 1^{er} janvier 2023 et d'exempter les fruits et légumes épluchés ou découpés de la disposition. Afin d'éviter toute insécurité juridique à la lecture du texte définitif, la Chambre de Commerce suggère qu'un paragraphe spécialement dédié soit inséré dans le Projet amendé afin que cette exemption soit expressément prévue dans la loi. Par ailleurs, elle réitère ses préoccupations concernant l'interdiction de vendre des fruits et légumes (en annexe III du Projet initial) dans un conditionnement plastique en quantité inférieure à 1,5 kg.

En outre, la Chambre de Commerce ne peut que déplorer que, malgré les nombreuses interrogations et craintes exprimées dans son avis sur le Projet initial, aucun autre amendement n'ait été apporté à l'article en question.

Ainsi, la disposition relative au « prix dissuasif » applicable à certains types d'emballages reste inchangée. La Chambre de Commerce rappelle les incertitudes sur le plan social et environnemental qui restent à être clarifiées et recommande d'étudier la possibilité d'instaurer une taxe à charge des consommateurs reflétant le principe du pollueur-payeur, permettant notamment de délivrer un message plus pédagogique et de réaffecter les recettes de cette taxe à des actions de protection de l'environnement.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve expresse de la prise en considération de ses commentaires.

3 Projet d'article 4, points 27 et 28 du projet de loi n°7659 (lien sur le site de la Chambre des députés).

4 Voir dans ce sens l'avis initial de la Chambre de Commerce, *supra* note 2.

