

N° 7699³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.6.2021)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de compléter la loi modifiée du 19 décembre 2008¹, qui transpose la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs². Ces modifications sont proposées dans le cadre de la Stratégie « Null Offall Lëtzebuerg », ainsi que de la modification des directives (UE) 2018/849³ et 2006/66/CE.

En bref

- La Chambre de Commerce soutient la majorité des mesures proposées par le Projet sous avis. Elle se doit toutefois de rappeler l'importance du respect du principe de « *toute la directive, rien que la directive* » lors de la transposition de directives européennes.
- Elle demande par ailleurs à ce que le nouveau taux de collecte minimal de piles et accumulateurs à l'horizon 2023 soit aligné avec celui de la future réglementation européenne sur les piles et accumulateurs.

*

CONTEXTE

Le Projet sous avis est proposé dans le cadre de la stratégie « Null Offall Lëtzebuerg ». En sa séance du 15 juillet 2020, le Conseil de Gouvernement a approuvé un ensemble de huit projets de lois et de règlements grand-ducaux visant à réformer la législation et la réglementation nationale en matière de gestion des déchets et des ressources au Luxembourg (ci-après, le « paquet déchets »), qui est composé des projets suivants :

1. Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.⁴

1 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

2 Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE

3 Directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques

4 Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés ; lien vers l'avis de la Chambre de Commerce

2. Projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.⁵
3. Projet de loi n°7656 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.⁶
4. Projet de loi n°7701 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.⁷
5. Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 relatif aux déchets d'équipements électriques et électroniques.⁸
6. Projet de loi n°7699 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.⁹
7. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 mars 2003 relatif aux véhicules hors d'usage.¹⁰
8. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 février 2003 concernant la mise en décharge des déchets.¹¹

Le Projet sous avis a pour but de modifier et de compléter la loi modifiée du 19 décembre 2008. Parmi les nouvelles mesures, le Projet sous avis propose notamment :

- que les promotions (notamment de la recherche et des améliorations de la performance environnementale globale des piles et accumulateurs tout au long de leur cycle de vie) que doivent faire les fabricants d'équipements électriques et électroniques, se fassent par voie d'un accord environnemental ;
- d'encourager les fabricants à favoriser la mise sur le marché d'appareils fonctionnant avec des accumulateurs ;
- d'obliger les producteurs de produits à répondre à leurs obligations de responsabilité élargie des producteurs via le recours à un système collectif pour les piles et accumulateurs portables ;
- d'introduire un nouvel objectif de taux de collecte minimal des piles et accumulateurs de 70% d'ici le 1^{er} janvier 2023 ;
- d'obliger les producteurs et distributeurs à mener des campagnes de sensibilisation, en collaboration avec l'Administration de l'environnement, afin d'informer les utilisateurs finals ;
- de renforcer les sanctions pénales, à l'instar des récentes lois environnementales.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Si la Chambre de Commerce peut marquer son soutien à la majorité des mesures proposées par le Projet sous avis, elle se doit toutefois de rappeler l'importance du respect du principe de « *toute la directive, rien que la directive* » lors de la transposition d'une directive européenne, seul moyen de participer à une transposition harmonisée des directives au niveau de l'Union européenne, mais également de conserver la compétitivité des acteurs luxembourgeois. Elle recommande ainsi de se tenir aux termes utilisés dans la directive 2006/66/CE afin d'éviter toute insécurité juridique. De plus, elle rappelle que le Luxembourg, de par sa taille et ses caractéristiques particulières, ne peut pas faire cavalier seul, d'où l'importance de transpositions harmonisées. Ainsi, elle note notamment que le nouvel objectif de taux de collecte minimal ne trouve son origine dans aucune directive européenne.

⁵ Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés ; lien vers l'avis de la Chambre de Commerce

⁶ Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés ; lien vers l'avis de la Chambre de Commerce

⁷ Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés ; lien vers l'avis de la Chambre de Commerce

⁸ Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce

⁹ Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés

¹⁰ Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce

¹¹ Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce

Elle rappelle par ailleurs que la Commission européenne travaille actuellement sur un règlement européen sur les piles et accumulateurs, qui viendra à terme remplacer le Projet sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2, point 3

Le point 3 de l'article 2 remplace la **définition** de « producteur » par celle de « **producteur de produits** » (**piles ou accumulateurs**), comme étant « *tout producteur de piles ou des accumulateurs, y compris ceux qui sont intégrés dans des appareils ou des véhicules, au sens de l'article 4 de la loi du 21 mars 2012, à l'exception des personnes qui assurent exclusivement un financement en vertu de ou conformément à un contrat de financement à moins qu'elles n'agissent aussi comme producteur au sens de la définition du producteur de produits* ».

Le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets modifie l'article 4 de cette loi modifiée définit la notion de « producteur de produits » – à laquelle la définition précédente renvoie – comme suit : « *toute personne physique ou morale établie ou non au Grand-Duché de Luxembourg qui, à titre professionnel, fabrique, remplit, vend ou importe, quelle que soit la technique de vente utilisée, y compris par le biais de contrats à distance tels que définis à l'article L.222-1 du Code de Consommation, et place sur le marché luxembourgeois des produits.* »

Alors que la définition de « producteur » n'est pas inscrite dans la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, mais transposée dans sa totalité depuis la directive 2006/66/CE en droit national via la loi modifiée du 19 décembre 2008, pour ce qui est des producteurs de piles et accumulateurs, le gouvernement propose de subdiviser cette définition, d'une part, dans le projet de loi n°7659, et, d'autre part, dans le Projet sous avis, tel que présenté ci-dessus.

La transposition de la définition de « producteur [de produits] », telle qu'actuellement inscrite au point 12 de l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008, est la suivante :

« 12) [T]oute personne qui, à titre professionnel, indépendamment de la technique de vente utilisée, y compris les techniques de communication à distance au sens de la réglementation concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance, met des piles ou des accumulateurs, y compris ceux qui sont intégrés dans des appareils ou des véhicules, sur le marché luxembourgeois pour la première fois.

*Est assimilée au producteur toute personne qui est établie dans un autre Etat et qui à titre commercial, fournit des piles ou accumulateurs, y compris ceux qui sont intégrés dans des appareils ou des véhicules, **directement à un utilisateur au Luxembourg.*** »

A noter que le second paragraphe de la définition actuelle est rajouté à la transposition de la définition de la directive 2006/66/CE.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce remarque que le point 3 de l'article 2 du Projet sous avis indique que « *le point 12 est remplacé comme suit [...]* », indiquant que le point 12 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 est entièrement remplacé, alors que le texte coordonné (qui n'a pas valeur juridique) maintient le second paragraphe du point 12 indiqué ci-dessus. Dans le cas où ce second paragraphe est supprimé par le Projet sous avis, les ambiguïtés d'interprétations pouvant survenir au niveau de la définition du « producteur de produits » proposée dans le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 (citée précédemment), apportent également une ambiguïté dans le cadre du Projet sous avis (à savoir que la mention de « fournir **directement à un utilisateur au Luxembourg** » n'apparaît plus, cf. proposition de la Chambre de Commerce plus bas dans le commentaire de cet article).

La proposition de modification du Projet sous avis (combinée à la modification du projet de loi n°7659) implique une définition plus large du « producteur de produits » qu'actuellement, allant ainsi au-delà du principe de transposition « toute la directive, rien que la directive ». Bien que notamment le commerce à distance pour des personnes physiques ou morales non établies au Luxembourg soit désormais explicitement mentionné, la Chambre de Commerce craint des différences d'interprétations entre les Etats membres, s'ils n'adoptent pas une définition uniforme (et donc fidèle à la directive 2006/66/CE) entre eux. Elle se demande donc s'il ne serait pas préférable de ne pas modifier la définition de producteur de produits et de se tenir à la transposition fidèle du texte de la directive 2006/66/

CE, en maintenant la notion de « fourniture directe à un utilisateur au Luxembourg, actuellement présente dans le texte de loi.

D'autre part, la définition de « producteur de produits » inscrite au projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, fait mention de « placement de produits sur le marché », qui n'est toutefois pas défini dans ce même projet de loi. La Chambre de Commerce se demande si cette notion ne devrait pas être remplacée par celle de « mise sur le marché » (utilisée dans la définition actuelle), déjà définie dans le Projet sous avis, tout en rajoutant cette définition dans le projet de loi n°7659.

Concernant plus particulièrement la définition de « mise sur le marché » du Projet sous avis, la Chambre de Commerce note une incohérence entre celle donnée dans le Projet sous avis et celle donnée dans le projet de loi n°7701 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques. La définition donnée dans le Projet sous avis s'apparente en effet plus à la définition de « mise à disposition sur le marché » donnée dans le projet de loi n°7701 (qui ne parle pas de première mise à disposition d'un produit sur le marché). La Chambre de Commerce invite fortement les auteurs du Projet sous avis à harmoniser ces définitions dans les différents projets qui interagissent entre eux tels que le Projet sous avis, le projet de loi n°7701 (relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques) et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 mars 2003 relatif aux véhicules hors d'usage.

Au-delà des considérations précédentes, la Chambre de Commerce constate que des ambiguïtés d'interprétation peuvent survenir au niveau de la définition du « producteur de produits » proposée dans le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 (surtout si la mention de « fourniture directe à un utilisateur au Luxembourg » est supprimée dans la loi modifiée du 19 décembre 2008 par le Projet sous avis.

Premièrement, la définition du « producteur de produits » proposée dans le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 ne permet pas de déterminer qui est considéré comme producteur de produits au sens de cette définition, dans le cas où une entreprise exportatrice située à l'étranger vendrait un produit à une entreprise importatrice située au Luxembourg, qui revendrait le produit sur le territoire luxembourgeois par la suite. En effet, dans ce cas particulier, selon la définition proposée, les deux entreprises peuvent être considérées comme producteur de produits : l'entreprise exportatrice vend un produit à l'entreprise importatrice, plaçant ainsi de fait son produit sur le marché luxembourgeois, et l'entreprise importatrice importe ce même produit sur le territoire luxembourgeois, plaçant également ce dernier sur le marché luxembourgeois.

Une précision doit donc être apportée à cette définition, afin qu'aucune insécurité juridique ne puisse en découler, et que tous les cas de figure soient pris en compte. La Chambre de Commerce propose donc de compléter la définition de « producteur de produits » dans le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, en y rajoutant la mention en gras ci-après : « *[T]oute personne physique ou morale établie ou non au Grand-Duché de Luxembourg qui, à titre professionnel, fabrique, remplit, importe ou vend directement à des utilisateurs au Luxembourg, quelle que soit la technique de vente utilisée, y compris par le biais de contrats à distance tels que définis à l'article L.222-1 du Code de Consommation, et place sur le marché luxembourgeois des produits.* » Cet ajout reprend ainsi les dispositions prévues au paragraphe 2 du point 12 de l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008.

Ainsi, dans notre cas de figure, l'entreprise importatrice située sur le territoire luxembourgeois serait considérée comme producteur de produits.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce invite également les auteurs à s'assurer de l'entrée en vigueur cohérente du Projet sous avis et du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, afin d'éviter toute insécurité juridique.

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce salue la flexibilité dont fait preuve le nouvel article 6bis concernant la **responsabilité élargie des producteurs (REP)**, pour ce qui concerne les piles et accumulateurs automobiles et industriels. En effet, alors que les producteurs de produits « *doivent charger contractuellement un organisme agréé de l'exécution* » de leurs obligations en matière de REP (donc sur base d'un système collectif) pour les piles et accumulateurs portables, ils « *peuvent [y] répondre [...] sur base d'un système individuel ou collectif* » pour les piles et accumulateurs automobiles et industriels.

Concernant l'article 7

L'article 7 du Projet sous avis complète l'article 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 par un **nouvel objectif minimal de collecte des piles et accumulateurs**. Après des objectifs de taux de collecte de 25% au 26 septembre 2012, et de 45% au 26 septembre 2016, le nouvel objectif prévoit qu'au moins 70% des piles et accumulateurs soient collectés d'ici le 1^{er} janvier 2023.

La Chambre de Commerce recommande de préciser au présent article que sont uniquement concernés par ce taux de collecte minimal les piles et accumulateurs portables, et non les piles et accumulateurs automobiles et industriels. Elle préconise par ailleurs que cet objectif soit aligné avec le futur règlement européen sur les piles et accumulateurs.

Concernant l'article 18

L'article 18 du Projet sous avis propose de renforcer les **sanctions pénales** encourues pour « les infractions aux dispositions de l'article 4 paragraphe 1^{er}, de l'article 6bis paragraphes 2 et 3, de l'article 7 paragraphes 1^{er} à 4 et 7, de l'article 11 alinéa 2, de l'article 12, de l'article 13 paragraphe 1^{er}, de l'article 14 paragraphes 1^{er} à 3 et de l'article 16 » de la loi modifiée du 19 décembre 2008.

Ainsi, les sanctions pénales passent « *d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 125000 euros* » à « *d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 750.000 euros* ».

En l'absence de toute justification de la part des auteurs, la Chambre de Commerce s'étonne tout d'abord de l'augmentation drastique de la peine d'emprisonnement encourue par rapport à la loi en vigueur (6 mois d'emprisonnement maximum)¹². En gardant à l'esprit que l'article 14 du Règlement 850/1021 prévoit que les sanctions applicables mises en place par les États membres doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives », la Chambre de Commerce constate la nécessité de trouver un juste équilibre entre le nécessaire effet dissuasif des sanctions relatives à certains comportements et l'augmentation systématique (et parfois démesurée) des sanctions projetées, comme c'est le cas en l'espèce¹³.

Ensuite, en application des principes de proportionnalité et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce invite les auteurs à apporter plus de précisions concernant : (i) les comportements sanctionnés, et (ii) les peines encourues en fonction de l'infraction constatée.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

¹² Article 7 de la loi du 12 mai 2011 portant certaines modalités d'application et sanction du Règlement 850/2004

¹³ La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion d'appeler à plusieurs reprises à une meilleure justification de la proportionnalité des sanctions pénales, notamment en matière de protection de l'environnement. Elle renvoie à cet égard à deux avis du 2 mars 2018 relatifs : (i) au projet de loi 7205 concernant la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (avis n°4952CCL), et (ii) au projet de loi 7219 concernant la protection des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur commerce (avis n°4964CCL).

