

N° 7654³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.3.2021)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après, la « Loi du 21 mars 2017 ») 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'emballages¹ (ci-après, la « Directive (UE) 2018/852 »).

En bref

- La Chambre de Commerce soutient les principes phares qui ont motivé le Projet, c'est-à-dire la protection de l'environnement, l'économie circulaire et la gestion des ressources. Elle se félicite également du processus participatif et des discussions constructives dans le cadre de ce projet.
- Elle regrette néanmoins que le législateur soit allé au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/852 ou se soit délibérément éloigné du libellé du texte de celle-ci. Bien que témoignant d'une ambition à saluer sur des thématiques actuelles et essentielles, cela ne contribue pas à une transposition uniforme de la directive au sein de l'Union européenne et risque de grever la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.
- La Chambre de Commerce regrette également que certaines mesures à mettre en place ne prennent pas en compte la hausse des coûts pour les différents acteurs que celles-ci vont représenter, voire parfois l'irréalisme de celles-ci, ce qui est le cas à son sens de l'introduction d'un système de consigne ou de l'obligation de faire appel à un organisme agréé pour les emballages non ménagers.

*

RESUME

Dans un contexte où la modification de la loi 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, qui a pour objet de transposer en droit national la Directive 2018/852, est nécessaire et souhaitable en ce qui concerne la gestion durable des ressources et la promotion des principes de l'économie circulaire sur le territoire, la Chambre de Commerce regrette cependant que la transposition en droit luxembourgeois s'éloigne significativement du texte de la directive et que les ambitions nationales, certes louables, aillent bien au-delà de l'harmonisation européenne et engendrent un impact non négligeable sur les entreprises luxembourgeoises et l'économie dans son ensemble.

La Chambre de Commerce s'interroge quant aux conséquences financières pour les entreprises de l'élargissement du champ de la responsabilité élargie des producteurs aux emballages non ménagers.

¹ Lien vers la Directive (UE) 2018/852

Elle estime que le Projet ne devrait pas imposer aux entreprises l'obligation de mandater un organisme agréé pour l'élimination de ce type de déchets.

La Chambre de Commerce émet également des réserves quant à l'instauration d'un système de consigne luxembourgeois. Alors qu'à première vue, il peut sembler efficace pour la prévention des déchets ou encore l'atteinte des taux de retour et de recyclage, de nombreux paramètres peuvent déterminer le succès ou non d'un tel système d'un point de vue environnemental. De plus, la charge pour les entreprises, en termes d'investissements initiaux et de coûts de fonctionnement permanents, est bien réelle. Tant que les études et analyses préalables indispensables à la détermination d'un système efficace pour le Luxembourg n'ont pas abouti, il est prématuré d'inscrire l'implémentation d'un système de consigne dans la loi, sans en connaître les modalités. Elle insiste également sur le fait que le Luxembourg ne peut pas faire cavalier seul et doit 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.

En matière de réduction des emballages dans les commerces, et plus particulièrement les emballages de fruits et légumes, la Chambre de Commerce s'interroge quant au bien-fondé des mesures nationales envisagées dans le projet, notamment en ce qui concerne l'interdiction de la vente de nombreux fruits et légumes dans un conditionnement plastique pour une quantité inférieure à 1,5 kg. Les conséquences de cette interdiction risquent de peser plus particulièrement sur les commerces de petite taille.

La Chambre de Commerce attire également l'attention des auteurs sur la nécessité que l'ensemble des notions utilisées dans le Projet soient définies conformément à la Directive (UE) 2018/852 et aux textes nationaux en vigueur, assurant ainsi un degré de sécurité juridique satisfaisant à l'égard de tous les opérateurs économiques.

*

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	+

Légende :

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

*

CONTEXTE

La Loi du 21 mars 2017 transpose en droit national la Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages², ainsi que sa directive modificative n°2004/12/CE du 11 février 2004³. Ces directives énoncent les principes fondamentaux de la gestion des déchets d'emballages, ainsi que les premiers jalons de la prévention de ces derniers. Le réemploi d'emballages, le recyclage et d'autres formes de valorisation des déchets d'emballages, ainsi que la réduction de l'élimination finale de ces déchets y étaient énoncés. La Directive (UE) 2018/852 vient modifier la Directive 94/62/CE et introduit de nouvelles mesures telles que la limitation de la production de déchets d'emballages, la promotion du réemploi, du recyclage et d'autres formes de valorisation des déchets d'emballages, plutôt que leur élimination finale.

*Nouveaux objectifs de recyclage pour les déchets d'emballages
fixés par la Directive (UE) 2018/852 :*

	<i>D'ici à 2025</i>	<i>D'ici à 2030</i>
Emballages de tous types	65%	70%
Plastique	50%	55%
Bois	25%	30%
Métaux ferreux	70%	80%
Aluminium	50%	60%
Verre	70%	75%
Papier et carton	75%	85%

Les mesures prévues dans la Directive (UE) 2018/852 auraient dû être transposées en droit national au plus tard le 5 juillet 2020. Tout comme pour la Directive (UE) 2018/851 relative aux déchets⁴, le Luxembourg est en retard dans son processus de transposition. Il en va de même pour les 7 autres projets liés au Projet⁵, ce que la Chambre de Commerce ne peut que regretter.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant les fondements du Projet

La Chambre de Commerce rappelle que la première priorité du Projet doit être la prévention des déchets d'emballages. Elle soutient largement cet objectif et émet ses commentaires concernant le Projet en ce sens.

Si une grande majorité des articles de la Directive (UE) 2018/852 sont repris dans le Projet, la Chambre de Commerce regrette néanmoins que celui-ci aille au-delà des mesures préconisées par

2 Lien vers la Directive 94/62/CE

3 Lien vers la Directive 2004/12/CE

4 La Directive (UE) 2018/852 et la Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la Directive 2008/98/CE relative aux déchets, ont été adoptées ensemble par le Parlement européen et par le Conseil dans le cadre d'un « Paquet économie circulaire », c'est-à-dire un ensemble de mesures législatives destinées à encourager la transition de l'Europe vers l'économie circulaire. Voir dans ce sens le communiqué de presse du Parlement européen du 16 avril 2018 « Paquet économie circulaire : nouveaux objectifs européens en matière de recyclage » (lien).

5 Sont visés les projets suivants : 1. Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 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.

celle-ci. En effet, elle réaffirme sa volonté que le législateur luxembourgeois se limite à transposer les dispositions de la Directive (UE) 2018/852, sans imposer de 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, les auteurs soient allés bien au-delà des exigences de la Directive (UE) 2018/852 ou se soient éloignés 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.** Ce constat avait déjà été fait lors de l'étude du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets⁶, et il ne peut être que réaffirmé dans le cadre du Projet sous analyse.

En outre, la Chambre de Commerce déplore également sur certains points, l'approche moins flexible du législateur luxembourgeois par rapport à la Directive (UE) 2018/852, laquelle offrirait 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 large 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 en ce qui concerne ses 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 à cette même obligation.

La Directive 2004/12/CE énonce d'ailleurs au paragraphe 10 de l'article 6 « Valorisation et recyclage » que « [l]es États membres qui ont mis ou mettront en place des programmes allant au-delà des objectifs maximaux prévus au paragraphe 1 et qui disposent à cet effet de capacités de recyclage et de valorisation appropriées sont autorisés à poursuivre ces objectifs dans l'intérêt d'un niveau élevé de protection de l'environnement, à condition que ces mesures n'entraînent pas de distorsion du marché intérieur et n'empêchent pas les autres États membres de se conformer à la présente directive. » La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs quant aux risques engendrés par certaines mesures proposées au détriment des opérateurs luxembourgeois.

Par ailleurs, les mesures proposées sont souvent soit coercitives, soit répressives, mais insuffisamment éducatives ou pédagogiques, ce qui peut laisser au consommateur une impression de toujours « mal faire » et renvoyer ses efforts personnels à des simples « gouttes d'eau dans l'océan », plutôt que de lui donner le sentiment qu'il fait partie de la lutte contre la pollution à grande échelle.

Concernant la distinction déchets d'emballages ménagers / non ménagers

À première vue, l'élargissement du champ de la responsabilité élargie des producteurs aux emballages non ménagers par le Projet ne semble pas représenter un enjeu significatif pour les entreprises. La plupart des entreprises (responsables d'emballages) font en effet ramasser et éliminer leurs déchets d'emballages non ménagers par un fournisseur de solutions de gestion des déchets professionnels. En d'autres termes, les entreprises assument déjà leur responsabilité de se débarrasser adéquatement de leurs déchets d'emballage et les coûts associés.

Les conséquences en termes de surcoût pour les entreprises deviennent cependant moins anodines si l'on considère que le Projet oblige les entreprises à mandater un organisme agréé (OA) pour organiser le retour, la collecte et la valorisation des déchets d'emballages, et que des objectifs minimaux de recyclage doivent être réalisés. En effet, les estimations indiquent que les OA actuels devraient alors environ doubler leur capacité d'élimination des déchets pour inclure les déchets d'emballages non ménagers et pour atteindre les objectifs de recyclage.

De plus, comparés aux emballages ménagers, les déchets d'emballages non ménagers ont tendance à contenir de plus grandes quantités de plastiques qui sont difficiles à recycler ou qui ne peuvent pas du tout être recyclés. Les OA devront donc développer de nouveaux canaux pour se débarrasser de ces plastiques, sachant que les capacités de traitement de ces déchets sont limitées, coûteuses ou tout simplement inexistantes au sein de l'Union européenne.

⁶ Voir dans ce sens, l'avis de la Chambre de Commerce n°5609DLA/SMI du 17 février 2021 (lien)

Les OA risquent de générer des coûts supplémentaires pour développer et exploiter des capacités et des canaux de traitement de déchets croissants. Les entreprises supporteront ces coûts supplémentaires si elles sont obligées de mandater des OA au lieu de leurs propres entreprises de gestion des déchets, comme c'est le cas actuellement. Cependant, ce risque pourrait également représenter une opportunité. L'obligation de mandater un OA leur permettra de collecter des volumes de déchets beaucoup plus importants que les entreprises individuelles. Elle offrirait aux OA un avantage en termes d'économies d'échelle lors de la négociation des prix avec les entreprises de gestion des déchets. En d'autres termes, si un OA fonctionne efficacement, il pourrait même devenir plus rentable pour les entreprises d'adhérer à un OA plutôt que d'organiser leurs propres éliminations appropriées des déchets.

La Chambre de Commerce estime néanmoins que le Projet ne devrait pas imposer aux entreprises l'obligation de mandater un OA pour l'élimination des déchets d'emballages non ménagers. Il devrait laisser le soin aux entreprises de décider de mandater un OA, ou leur fournisseur actuel, ou encore un autre fournisseur de solutions d'élimination des déchets sur le marché. Suite à une analyse coûts-bénéfices, les entreprises choisiraient ainsi la meilleure offre disponible sur le marché. Cette dynamique de libre marché serait le meilleur moyen pour atténuer le risque d'augmentation des coûts d'élimination des déchets.

Il est en effet essentiel d'éviter l'augmentation des coûts d'élimination des déchets pour les entreprises, qui plus est dans la situation actuelle de crise économique. A noter encore, que dans la majorité des cas les coûts supplémentaires devraient être répercutés sur les consommateurs, ce qui aurait un impact sur le coût de la vie à tous les niveaux sociaux, indépendamment de tout principe du « pollueur-payeur ».

Concernant l'introduction d'un système de consigne

Le Projet prévoit de mettre en place un système de consigne sur les emballages de boissons destinés à la consommation humaine. Les systèmes de consigne sur les boissons peuvent sembler être une solution simple pour la prévention des déchets, et les taux de retour et de recyclage des emballages. Cependant, l'amélioration de ces trois facteurs n'équivaut pas nécessairement à une performance environnementale positive globale. L'expérience de l'introduction des systèmes de consigne en Allemagne montre qu'il faut tenir compte de nombreux éléments non apparents pour que l'impact positif sur le recyclage soit certain. Les systèmes de consigne ne sont pas simples à mettre en œuvre et nécessitent également des ressources considérables, par exemple, l'énergie nécessaire au transport des contenants vides, l'eau et l'énergie nécessaires au nettoyage et au recyclage, le développement et l'exploitation de l'infrastructure du système, l'utilisation accrue de matériaux pour les contenants réutilisables, etc. Sans compter qu'il faut aussi prendre en compte le comportement des consommateurs. En 2003, l'Allemagne a mis en place un système de consigne visant à augmenter le ratio de bouteilles réutilisables en accordant une prime de consigne sur les bouteilles de bière et d'eau minérale et sur les boissons gazeuses en conserve. Après dix ans de fonctionnement, le résultat n'était pas concluant⁷.

Ces facteurs montrent ainsi que l'introduction d'un système de consigne n'est pas sans risque. À moins d'être conçu et exploité efficacement, il peut avoir une empreinte environnementale plus importante qu'un système à sens unique basé sur le recyclage volontaire. Il s'agit toutefois d'une empreinte difficile à déterminer et qui reste souvent floue. La charge pour les entreprises dont les produits sont soumis à un système de consigne est, elle, cependant bien réelle. Elles doivent réaliser des investissements initiaux importants et subissent des coûts de fonctionnement permanents. Ces dépenses comprennent, par exemple, l'étiquetage des emballages, l'achat du matériel de collecte et de manutention, les opérations courantes et la maintenance, etc. Sur la base des chiffres allemands, les entreprises luxembourgeoises pourraient s'attendre à 11,5 millions d'euros d'investissements initiaux avec des coûts annuels récurrents de 3,8 millions d'euros. Et la situation est encore plus complexe au Luxembourg, puisque la mise en place d'un tel système doit aller de pair avec les autorités belges. En effet, la Belgique fournit environ 80% des boissons sur le marché luxembourgeois. En outre, l'expérience du marché allemand montre une baisse des ventes de boissons soumises à des consignes. L'industrie luxembourgeoise des boissons n'y ferait pas exception et pourrait, au contraire, y être plus exposée. Les frontaliers luxembourgeois représentent des consommateurs de boissons qui pourraient, effective-

⁷ Voir dans ce sens le rapport „*Branchenanalyse Getränkeindustrie: Marktentwicklung und Beschäftigung in der Brauwirtschaft, Erfrischungsgetränke- und Mineralbrunnenindustrie*“ publié en octobre 2017 par la Hans Böckler Stiftung (lien).

ment, hésiter à payer une caution sans possibilité de se faire rembourser dans leur pays de résidence. Dans ce contexte, l'introduction d'un système de consigne pourrait également affecter les recettes fiscales de l'Etat luxembourgeois, générées par les volumes de boissons alcoolisées directement exportées.

La Chambre de Commerce demande donc que soient tirées des leçons de l'initiative allemande avant de concevoir un système de consigne. En ce sens, elle salue l'initiative de l'Etat d'entreprendre des travaux d'études et de recherche concernant un système de consigne dans le contexte spécifique de l'économie luxembourgeoise, tel que mentionnée dans la fiche financière du Projet. En outre, la définition d'indicateurs de performance est nécessaire pour suivre et démontrer de manière transparente l'impact positif du système sur l'environnement. La Chambre de Commerce soutient, en effet, avec force, toute initiative en faveur de la protection de l'environnement et du développement de l'économie circulaire, mais ne se positionnerait pas au profit d'un système qui risquerait de ne pas atteindre les objectifs recherchés.

Concernant les objectifs minimaux de recyclage pour le plastique

La Chambre de Commerce s'inquiète de la situation qui se profile à la vue des objectifs de recyclage du Projet concernant certains plastiques. En effet, bien que ces objectifs soient conformes à ceux énoncés dans la Directive (UE) 2018/852, il existe un risque que ceux-ci viennent perturber les flux de matières premières secondaires entre les entreprises. Aujourd'hui, les matériaux produits pour une utilisation dans un secteur spécifique sont disponibles après recyclage sur les marchés de matières premières secondaires, pour être achetés également par d'autres industries. Un exemple typique est celui du plastique polytéréphtalate d'éthylène (dit « PET »), produit pour les bouteilles de boissons. Après recyclage, le matériau PET des bouteilles peut être acheté sur les marchés de matières premières secondaires par des producteurs de différents types d'industries pour être utilisé dans leurs mélanges de matériaux, afin d'atteindre leurs objectifs de recyclage spécifiques. Un resserrement indifférencié des objectifs de recyclage pourrait toutefois perturber ces flux intersectoriels. Des objectifs de recyclage élevés pourraient conduire les fabricants de bouteilles en PET à augmenter leurs taux de recyclage et de réutilisation de leur propre PET, limitant les quantités de PET réinjectées sur le marché des matières premières secondaires à disposition des autres filières, et engendrant ainsi une augmentation du prix du PET recyclé, plus rare, sur les marchés. Ce scénario peut encore être renforcé lorsque les cycles de retour deviennent des cycles fermés par l'introduction de systèmes de consigne. Cela empêcherait d'autres fabricants d'accéder à des matériaux recyclés à des prix compétitifs, ce qui les empêcherait d'atteindre leurs objectifs de recyclage.

L'augmentation des objectifs de recyclage et l'introduction de systèmes de consigne doivent donc toujours être considérés dans le contexte global de l'écosystème du matériau affecté.

Concernant les coûts induits par le Projet

Tout comme concernant la transposition de la Directive (UE) 2018/851, pour laquelle elle a émis son avis sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets⁸, la Chambre de Commerce déplore les nouveaux frais occasionnés pour les commerces, non justifiés par les objectifs promus par le Projet ou la Directive (UE) 2018/852 elle-même⁹.

La fiche financière du Projet met en évidence des coûts non négligeables quant à leur impact sur les finances publiques. Cependant, tout comme ceux du projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, dont la procédure législative suit son cours en parallèle, 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 rendre à la Commission européenne sont peu sourcés. La Chambre de Commerce se demande si la provision pour les coûts induits par les nouveaux rapports à commanditer à des « agences spécia-

⁸ Avis de la Chambre de Commerce n°5609, précité.

⁹ Il s'agit notamment des frais engendrés par la suppression des emballages pour les fruits et légumes, la mise en place d'un système de consigne des emballages de boissons, ou encore l'obligation d'affiliation aux OA pour l'élimination des déchets non-ménagers.

lisées » se base sur des devis demandés auprès de telles agences. Elle se demande dans quelle mesure l'Administration de l'environnement pourrait produire ces rapports.

Si elle salue les efforts de digitalisation menés en parallèle des nouvelles mesures mises en place par le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, la Chambre de Commerce estime que les coûts énoncés dans le Projet pour « des adaptations techniques nécessaires » sont élevés, sans véritable justification concrète. En effet, l'étude préalable concernant l'élaboration d'un registre électronique des déchets dont il est question n'en est qu'à ses prémices. Il aurait été judicieux d'amorcer cette analyse plus en amont afin de pouvoir baser le présent Projet sur des données plus précises.

De plus, la Chambre de Commerce s'attend à davantage de précision et de prévision dans la fiche financière d'un projet de loi d'une telle envergure. Il en est de même en ce qui concerne les contrôles complémentaires et les besoins en personnel.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} de la Loi du 21 mars 2017 est remplacé par un paragraphe ajouté à l'article 1^{er} de la Directive (UE) 2018/852. Seulement, si ce paragraphe est mot pour mot semblable à celui de la Directive, la mention suivante en gras y est ajoutée « [...] **le réemploi et à la préparation à la réutilisation d'emballages, le recyclage** [...] ». Si la préparation à la réutilisation d'emballages est prévue à d'autres endroits dans la Directive, celle-ci n'est pas considérée comme principe fondamental et constitue donc la première liberté des auteurs face à la législation européenne. De plus, il conviendrait, dans le cas du maintien de cette mention, de reformuler celle-ci comme ce qui suit : « [...] **le réemploi, et à la préparation à la réutilisation d'emballages, le recyclage** [...] ».

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce regrette qu'au niveau des définitions, le texte du Projet s'écarte des définitions des Directives 94/62/CE et 2018/852. Il en va par exemple de la définition de « déchets d'emballage ménager » au point 5 et de « déchets d'emballage non ménager » au point 6 qui sont d'anciennes notions que les directives ont abandonnées. Des définitions sont aussi ajoutées par rapport à celles énoncées dans les directives, telle la définition d'« accord environnemental » au point 2 qui est propre au Luxembourg.

Néanmoins, la Chambre de Commerce se réjouit que concernant les définitions majeures du Projet, celles-ci soient calquées sur celles de la Directive (UE) 2018/852. Il en est ainsi de la définition d'« emballage » au point 7. Cependant, celle-ci s'écarte très légèrement de celle de la Directive. Il convient donc de modifier le point ii) comme suit : « *Les articles conçus pour être remplis au point de vente et les articles à usage unique vendus, remplis ou conçus pour être remplis au point de vente sont considérés comme des emballages pour autant qu'ils jouent un rôle d'emballage **et qu'ils constituent des emballages de service*** ».

Concernant cette dernière suppression, cela est d'autant plus justifié que le Projet supprime la définition d'« emballage de service »¹⁰ et que cette notion n'existe pas dans la réglementation européenne (et donc dans la Directive (UE) 2018/852). Dans l'hypothèse où cette notion ne devait pas être supprimée du point ii) sous analyse, la sécurité juridique impose que la définition de la notion d'« emballage de service » soit maintenue à l'article 3 de la Loi du 21 mars 2017, et donc réintroduite à l'article 2 du Projet.

Il en va de même pour la définition d'« emballage réemployable » au point 8. La Chambre de Commerce se demande ce qui motive ce terme plutôt que celui d'« emballage réutilisable » issu de la Directive (UE) 2018/852.

¹⁰ Le Projet prévoit le remplacement de l'article 3 de la Loi du 21 mars 2017 dans son intégralité. Or, les « emballages de service » font l'objet de l'article 3, point 29 qui n'est pas repris dans le Projet.

En ce qui concerne le dernier paragraphe de l'article 3 qui se rapporte à des définitions « figurant à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 »¹¹, la Chambre de Commerce constate que ces définitions ne correspondent pas à la loi précitée et qu'il y a lieu de modifier ce paragraphe en conséquent.

Concernant l'article 4

Dans un but de réduction des emballages, l'article 4 prévoit que les fruits et légumes en annexe III du Projet ne peuvent plus être vendus dans un conditionnement plastique dans une quantité inférieure à 1,5 kg. Cela est aussi valable pour les fruits et légumes épluchés et découpés. La Chambre de Commerce s'interroge à plusieurs égards. Premièrement, qu'advient-il de ce type de produits préemballés livrés au Luxembourg, et faudra-t-il les déballer ? Deuxièmement, elle met en garde contre cette mesure qui pourrait être incitatrice au gaspillage, incitant le consommateur à acheter en quantités trop importantes, le conduisant ainsi à jeter le surplus, et serait donc contreproductive. La Chambre de Commerce se demande également sur quelle base ce seuil de 1,5 kg a été défini. Elle estime aussi que cette mesure, spécifique aux fruits et légumes, peut freiner l'achat en raison de la trop grande quantité proposée, et donc constituer une barrière à une alimentation saine en raison du prix. Pour finir, cette obligation étant constitutive d'une restriction purement nationale, la Chambre de Commerce s'interroge quant à ses conséquences sur l'attractivité des étals de fruit et légumes dans les commerces luxembourgeois pour les consommateurs frontaliers.

La Chambre de Commerce note également que pour les fruits et légumes épluchés ou découpés prêts à l'emploi dont le conditionnement ne pourrait plus être sous atmosphère protectrice ou modifiée (sous-gaz), la suppression de l'offre en petits conditionnements plastiques ne pourra pas toujours être compensée par la vente en vrac, du fait de problèmes techniques de préservation : problème d'intégrité physique (écrasement, manipulation des produits « mûrs à point »), caractéristiques organoleptiques (dessèchement, oxydation), et problèmes de sécurité alimentaire (hygiène des clients à contrôler). Le champ d'application « *y compris les fruits et légumes épluchés ou découpés* » devrait donc être tempéré en fonction des possibilités techniques. A cet égard, des études réalisées en France pour INTERFEL en 2013 montrent que 22% des consommateurs n'achetaient pas de fruits à cause de leur temps de préparation. Une étude de l'ANSES en 2017 signalait, par ailleurs, que 9,4% des adultes français trouvaient le temps de préparation des fruits trop long.

En outre, cette mesure envisagée risque de favoriser certains commerces par rapport à d'autres de plus petites tailles. En effet, les petits commerces ne seront plus en mesure de maintenir la gamme de produits frais actuelle et perdront inévitablement des parts de marché. Tandis que nombre de mesures nationales sont fortement en faveur de la revitalisation des centres villes et encouragent la consommation locale, cette mesure pourrait avoir l'effet inverse et drainer les clients en périphéries, principalement accessibles en voiture.

Au point 4 de ce même article, il est à nouveau fait mention des « emballages de service », dont la définition a pourtant été supprimée dans le Projet. Pour des raisons de sécurité juridique, il est impératif que cette notion soit totalement supprimée du Projet et remplacée par une notion définie, ou sinon qu'elle soit intégrée à l'article 3 de la Loi du 21 mars 2017.

Si tant est que la notion d'emballage de service soit à entendre au sens de la Loi du 21 mars 2017 telle qu'actuellement applicable, ce point 4 affecte notablement de nombreux commerces. Alors que la Directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers n'impose que la suppression de la mise à disposition gratuite des sacs en plastique légers, le Projet va plus loin en interdisant tous les sacs de service à partir du 1^{er} janvier 2023 et tous les emballages de service quels qu'ils soient à partir du 1^{er} janvier 2025. Pour les commerces, cela signifie moins d'offre et plus d'équipement.

Au paragraphe 2 de ce même article, il est fait mention d'un « prix dissuasif ». Même si « *[l]e prix minimal peut être déterminé par accord environnemental* », la Chambre de Commerce demande à utiliser un terme plus explicite. En effet, à partir de quel montant un prix peut-il être considéré comme dissuasif ? De plus, ceci ne semble pas être une mesure en faveur du développement durable. En effet, cela pourrait simplement créer une économie à deux vitesses, un prix dissuasif n'empêchant pas les consommateurs à hauts revenus à se fournir en emballages. La Chambre de Commerce s'interroge

¹¹ Loi du 21 mars 2012 relative aux déchets

quant à l'opportunité de remplacer l'obligation d'un prix dissuasif par la possibilité d'instaurer une taxe sur ce type d'emballages à charge des consommateurs reflétant le principe du pollueur-payeur. Cela permettait notamment de véhiculer un message plus pédagogique et de réallouer les recettes de cette taxe à des actions environnementales.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce note que, là où l'article 6 de la directive 94/62/CE, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 6 de la Directive (UE) 2018/852, prévoit que : « *Afin de se conformer à l'objet de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs suivants sur l'ensemble de leur territoire : [...]* »¹², le Projet impose cette obligation aux « responsables d'emballages » et décharge par là-même l'État de son obligation. La Chambre de Commerce s'interroge quant aux implications juridiques d'une telle mesure. Elle se rapporte pour cela à son commentaire de l'article 17 du Projet et aux sanctions pénales associées à cet article.

Concernant l'article 7

L'article 7 du Projet prévoit l'introduction d'un article 6bis à la Loi du 21 mars 2017 concernant l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

La Chambre de Commerce se félicite que cet article reprenne la formulation de la Directive (UE) 2018/852. Cependant, concernant le paragraphe 1, point 1, du projet d'article 6bis, elle souhaite mentionner la situation très particulière dans laquelle se situe le Luxembourg. La Directive prévoit la possibilité de considérer que « *la quantité de déchets d'emballages produits peut être considérée comme égale à la quantité d'emballages mis sur le marché au cours de la même année* ». Cependant, ce pré-supposé n'est pas totalement applicable au Luxembourg où le phénomène des frontaliers achetant des biens au Luxembourg et les consommant dans leur pays de résidence (les déchets étant dès lors considérés comme produits dans ce pays) doit être pris en considération.

Au paragraphe 5, la mesure est reprise de la Directive (UE) 2018/852. La Chambre de Commerce souhaite mettre l'accent sur le terme en gras suivant : « *[...] l'Administration de l'environnement **peut** prendre en compte le recyclage des métaux séparés après l'incinération des déchets [...]* »¹³, car si cette option laissée par la Directive n'est pas mise en œuvre au Luxembourg, le taux de recyclage pour les métaux risque de ne plus être atteint. La Chambre de Commerce demande donc à ce que le terme « *peut* » soit modifié par « *l'Administration de l'environnement **prend** en compte le recyclage des métaux séparés après l'incinération des déchets [...]* ».

Pour plus de clarté, et pour se conformer davantage au paragraphe provenant directement de la (UE) Directive 2018/852, la Chambre de Commerce demande à ce que le paragraphe (7) soit modifié de la manière suivante : « *Les déchets d'emballages exportés au départ de l'Union européenne ne sont pris en compte dans le calcul visant à évaluer l'atteinte des objectifs fixés à l'article 6, paragraphe 1er, **sauf que** si les conditions du paragraphe 3 sont remplies et si, conformément au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, l'exportateur est en mesure de prouver que le transfert des déchets est conforme aux exigences dudit règlement et que le traitement des déchets d'emballages en dehors de l'Union européenne s'est déroulé dans des conditions qui sont pour l'essentiel équivalentes aux exigences applicables de la législation en matière de l'environnement* ». De plus la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur le fait que pour certaines catégories d'emballages, tels les films plastiques issus de déchets industriels, il n'existe presque pas de possibilité de recyclage en Europe. L'export hors Union européenne devient donc subi de fait.

Concernant l'article 8

La Chambre de Commerce s'interroge sur les nombreuses libertés prises au paragraphe 2 de cet article par rapport à la Directive (UE) 2018/852, qui mentionne que « *Les États membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2024, des régimes de responsabilité élargie des producteurs soient mis en place pour tous les emballages* »¹⁴, sans distinction entre emballages ménagers et non ménagers,

12 Souligné par la Chambre de Commerce.

13 Souligné par la Chambre de Commerce.

14 Souligné par la Chambre de Commerce.

contrairement aux paragraphes visés par le Projet. La Chambre de commerce s'interroge quant au bienfondé de ce choix d'aller bien au-delà des obligations imposées par la Directive (UE) 2018/852 alors qu'aucune justification n'est apportée dans le commentaire des articles du Projet. Au point b) du paragraphe (2), elle se demande même qui devrait se charger des emballages non ménagers tel que l'article s'articule actuellement. Sous réserve des observations formulées ci-avant en page 5, si les OA le peuvent, il faudrait faire une demande d'agrément ou faire en sorte que les OA actuellement présents sur le territoire obtiennent une extension de leur agrément.

Concernant le paragraphe (4) qui prévoit l'instauration d'un système de consigne pour les emballages de boissons au Grand-Duché, force est de constater que le Projet se limite à mentionner l'instauration d'un système de consigne, sans plus de détail.

La Chambre de Commerce estime que, pour chaque système de consigne possible, une analyse approfondie des tenants et aboutissants en matière d'impact économique sur le secteur des boissons au Luxembourg et d'impact environnemental doit être menée avant toute prise de décision. Elle note également que le champ d'application de cette disposition est particulièrement vaste étant donné que sont visés tous les « emballages de boissons servant à la consommation humaine ». Dans tous les cas, un degré minimum de précisions concernant un tel système devrait figurer dans la loi, avant que ses modalités ne puissent ensuite être déterminées par règlement grand-ducal.

En l'état actuel des choses, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la faisabilité de l'instauration d'un système de consigne. Elle se rapporte notamment à ses considérations générales. A titre d'exemple, bien que l'instauration d'un système de consigne ait un impact sur l'environnement et la propreté en général, cela implique un coût élevé de mise en place d'automates pour réceptionner ces emballages de boissons. La Chambre de Commerce, se demande par ailleurs, si une estimation du nombre d'automates nécessaires au bon fonctionnement de ce système sur le territoire a été réalisée.

Elle se demande, enfin, quelle est la légitimité qu'une fourchette de prix de cette consigne se trouve dans la loi, tandis que « *la date et les modalités de mise en œuvre* » doivent être définies par voie de règlement grand-ducal. Ce règlement grand-ducal n'est d'ailleurs pas encore connu à ce jour, ce que regrette la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 9

A l'article 9 du Projet, la Chambre de Commerce s'interroge sur la mention suivante « *Pour les emballages ménagers réemployables pour lesquels il existe un système de reprise, [le responsable d'emballage] peut charger contractuellement un organisme agréé de l'exécution en tout ou en partie de cette obligation. Pour les autres emballages ménagers, **il doit charger** contractuellement un organisme agréé de l'exécution de cette obligation. Pour les emballages non ménagers, **il doit charger** contractuellement un organisme agréé de l'exécution en tout ou en partie de cette obligation.* »¹⁵ Bien que l'adhésion à un OA devrait permettre de minimiser les coûts pour les membres actifs par le biais des économies d'échelle, à la connaissance de la Chambre de Commerce, il n'existe à ce jour aucun OA pour les « autres emballages ménagers » ou pour les « emballages non ménagers ». Cet article, tel que rédigé, revient donc à obliger les responsables d'emballages à devenir membres d'un OA pour des emballages pour lesquels il n'existe à ce jour aucun système de reprise, engendrant une insécurité juridique nuisible au bon développement du secteur et donc à l'atteinte des objectifs nationaux. D'autre part, la Chambre de Commerce tient à souligner l'importance de laisser le choix des solutions individuelles, en ce qui concerne le non ménager. Enfin, la mention « *Pour les emballages non ménagers, il doit charger contractuellement un organisme agréé de l'exécution **en tout ou en partie de cette obligation.*** »¹⁶ semble laisser la possibilité qu'un OA puisse faire toute la gestion ou seulement la gestion de l'information. 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.

En outre, la Chambre de Commerce tient à mentionner le sentiment d'ingérence dans la gestion des OA, engendré par le paragraphe (3), point 1°, qui prévoit les éléments à prendre en considération dans le calcul des cotisations à l'OA ainsi que le principe en vertu duquel « *les coûts pris en compte ne peuvent pas excéder les coûts nécessaires à un service économiquement efficace* ». Ce sentiment

¹⁵ Souligné par la Chambre de Commerce.

¹⁶ Souligné par la Chambre de Commerce.

découle du fait qu'un OA ne peut de par la loi¹⁷ être constitué que sous une forme qui ne poursuit pas un but lucratif¹⁸, impliquant dès lors que les coûts facturés ne devraient donc pas excéder les coûts nécessaires à un service économiquement efficace.

Concernant l'article 15

Le Projet prévoit que la constatation des infractions « à la présente loi et aux règlements pris en son exécution » relève de la compétence, non seulement des membres de la Police grand-ducale et de l'Administration des Douanes et Accises, mais également des « fonctionnaires et employés des groupes de traitement A1, A2 et B1 de l'Administration de l'environnement » agissant en « qualité d'officiers de police judiciaire ». La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'élargissement envisagé eu égard à l'étendue des pouvoirs et prérogatives de contrôle prévus à l'article 16 du Projet.

Concernant l'article 17

En relation avec le principe de légalité des peines et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence de sanctionner pénalement les infractions au projet d'article 6, paragraphe 1^{er}, qui retranscrit en droit national les objectifs généraux de valorisation et de recyclage que la Directive (UE) 2018/852 impose aux États membres¹⁹. De plus, en ce qui concerne la sanction prévue en cas de violation de l'article 8 de la Loi du 21 mars 2017, la Chambre de Commerce se rapporte à son commentaire relatif à l'article 9 du Projet dans lequel elle pointe l'insécurité juridique engendrée par une disposition inadaptée aux réalités du secteur²⁰.

Concernant l'article 22

L'article 22 ajoute une « annexe III » à la Loi du 21 mars 2017. Cette annexe a pour but de lister les fruits et légumes pour lesquels les commerces devront, à compter du 1^{er} janvier 2022, exposer ces derniers sans conditionnement plastique, si ceux-ci sont en lot inférieur à 1,5 kilogrammes. Cette mesure est énoncée à l'article 4 du Projet. La Chambre de Commerce s'interroge à plusieurs égards concernant cette liste. Premièrement, à son sens, cette liste ne devrait pas faire partie de la loi, mais d'un règlement grand-ducal. En effet, ce type de liste est fréquemment amenée à être modifiée et éviterait donc de modifier à chaque fois la loi. Deuxièmement, elle s'interroge quant à la base qui a servi à établir cette liste. Il manque à son sens en effet des fruits et légumes et elle se demande donc comment le choix a été effectué.

*

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

¹⁷ La loi impose effectivement que ces organismes soient « constitués sous une forme qui ne poursuit pas un but lucratif », loi du 21/3/2012 relative à la gestion des déchets, article 19, para. 3

¹⁸ Article 19, paragraphe 3, a) de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets

¹⁹ L'article 6 de la directive 94/62/CE, tel que modifié par l'article 1^{er}, point 6 de la Directive (UE) 2018/852, prévoit que : « Afin de se conformer à l'objet de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs suivants sur l'ensemble de leur territoire : [...] ».

²⁰ Le projet d'article 17 prévoit que « Sont punis d'une peine d'emprisonnement de huit jours à 3 ans et d'une amende de 251 euros à 750.000 euros ou d'une de ces peines seulement, les infractions à [...] l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, l'article 8 paragraphe 2, l'article 8 paragraphe 4 [...] ». Or, l'article 8, tel que rédigé, revient à obliger les responsables d'emballages à devenir membres d'un OA pour des emballages pour lesquels il n'existe à ce jour aucun système de reprise au niveau national.

