Luxembourg, le 24 mars 2026

Objet : Projet de loi n°8482[1] modifiant :
1 ° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
2° la loi modifiée du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;
3° la loi du 9 juin 2022 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement - Amendements gouvernementaux. (6783bisMLE)

Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité
(19 décembre 2025)

Avis complémentaire commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après, les « Amendements ») ont pour objet de répondre aux remarques et aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 17 juin 2025, ainsi qu'à celles de la Commission européenne formulées dans son avis « C(2025) 3012 final » du 7 mai 2025[2].

En bref

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers (ci-après, « les Chambres professionnelles ») saluent les Amendements visant à supprimer les dispositions constituant une mise en œuvre anticipée du règlement (UE) 2025/40[3].

Elles recommandent de clarifier certaines dispositions relatives à la collecte des déchets lors des événements publics et à la prévention des déchets dans l'HORECA, afin d'assurer une application proportionnée et conforme au cadre européen.

Les Chambres professionnelles prennent note de la révision des sanctions administratives et pénales, tout en rappelant l'importance d'introduire une procédure pré-conflictuelle afin de privilégier la conformité plutôt que la sanction.

Elles estiment que l'interdiction nationale actuelle d'emballage plastique pour certains fruits et légumes constitue une anticipation excessive du cadre européen et recommandent sa suppression au profit d'un alignement strict sur l'échéance de 2030 fixée par le règlement (UE) 2025/40. À tout le moins, elles préconisent de réduire significativement la liste des produits visés par l'annexe II, en en retirant ceux qui sont systématiquement livrés sous forme conditionnée.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de leurs observations.

---

[1] Lien vers les amendements gouvernementaux sur le site de la Chambre des Députés
[2] Lien vers l'avis de la Commission européenne, suite à la notification 2025/80/LU du Projet de loi initial, sur le site de la Commission européenne (rubrique « technical regulation information system – TRIS »)
[3] Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiant le règlement (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2019/904, et abrogeant la directive 94/62/CE

Table des matières

En bref **1**

Considérations générales **2**

Concernant l'article 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 12, paragraphe 3 de la Loi déchets) – collecte de certaines fractions de déchets lors des fêtes et événements 3

Concernant l'article 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 12 de la Loi déchets) – absence de modification de l'article 12 (8) de la Loi déchets concernant la prévention des déchets dans les restaurants 4

Concernant l'article 24, point 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 5, points 3 et 4 de la Loi emballages) – obligation de recharge et d'offre de réemploi pour la vente à emporter 5

Commentaire des Amendements **6**

Concernant l'amendement 2 – infrastructures de collecte dans les supermarchés 6

Concernant l'amendement 3 – mise en décharge de déchets municipaux 7

Concernant l'amendement 4 – responsabilité élargie des producteurs (REP) et définition de producteur de produits 7

Concernant l'amendement 5 – formation du personnel des centres de ressources 8

Concernant l'amendement 8 – amende en cas de non-respect des obligations de REP 9

Concernant l'amendement 9 – produits à usage unique interdits lors des fêtes et évènements ouverts au public (annexe VI de la Loi déchets) 9

Concernant les amendements 11 et 12 – amendes administratives et sanctions pénales 10

Concernant les amendements 14 et 16 – conditionnement sans plastique des fruits et légumes 10

Considérations générales

Le projet de loi n°8482 (ci-après, le « Projet de loi initial »), a été notifié à la Commission européenne dans le cadre de la procédure prévue à la directive (UE) 2015/1535, qui vise à empêcher la création d'obstacles au sein du marché intérieur.[4] La Commission européenne a ainsi émis un avis le 7 mai 2025, précisant notamment que certaines dispositions pouvaient être interprétées comme une mise en œuvre anticipée (2 à 3 ans en avance) des interdictions d'emballage au titre de l'article 25 et de l'annexe V du règlement (UE) 2025/40 (ci-après, le « PPWR »).

Or, comme le rappelle l'avis de la Commission européenne du 7 mai 2025, « *[u]ne telle approche serait juridiquement incorrecte, étant donné que ces dispositions du règlement […] [(UE) 2025/40] sont pleinement harmonisées et s'appliquent directement aux opérateurs économiques. La transposition de dispositions directement applicables d'un règlement est contraire au principe de coopération loyale tel que consacré à l'article 4 paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE) et est contraire à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). […] En effet, elle crée une confusion quant au cadre juridique applicable et au classement hiérarchique des règles en question.* »

[4] Selon le Technical regulation information system (TRIS) de la Commission européenne, les États membres notifient leurs projets législatifs incluant des règles techniques sur des produits (ici p.ex. obligations sur **les emballages**, exigences sur les **produits en plastique à usage unique**, etc.) à la Commission européenne qui les analyse à la lumière de la législation de l'Union européenne.

Les Amendements tiennent dès lors compte de cette observation de la Commission européenne, ainsi que de celles émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 juin 2025, et modifient ainsi le projet de loi initial n°8482 modifiant 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (ci-après, la « Loi déchets »), 2° la loi modifiée du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après, la « Loi emballages »), et 3° la loi du 9 juin 2022 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (ci-après, la « Loi plastique »).

Avant de commenter les Amendements, les Chambres professionnelles reviennent sur certaines observations et recommandations émises dans leur avis initial du 3 juin 2025[5], non prises en compte.

Concernant l'article 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 12, paragraphe 3 de la Loi déchets) **– collecte de certaines fractions de déchets lors des fêtes et événements**

Le Projet de loi initial précise que les différentes fractions de déchets qui sont produites lors des fêtes et événements doivent être collectées de manière séparée. Les fractions concernées, reprises à l'article 13, nouveau paragraphe 2 de la Loi déchets, sont :

(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 au sens de l'article 13, point 7° de la Loi emballages,
(9) les déchets problématiques des ménages,
(10) les équipements électriques et électroniques,
(11) les batteries,
(12) les pneus.

De plus, le Projet de loi initial précise que « *l'annexe VI comporte une liste des produits à usage unique dont il est interdit de les servir au consommateur et, le cas échéant, indique la date à partir de laquelle cette interdiction joue* ». Cette annexe VI précise notamment qu'à partir de 2026, les produits à usage unique suivants seront interdits lors des fêtes et événements :

(1) les assiettes,
(2) les touillettes,
(3) les pailles,
(4) les mini-pics,
(5) les récipients pour boissons,
(6) les bouteilles (hors verre),
(7) les canettes à boisson,
(8) les cartons à boisson

Premièrement, les Chambres professionnelles rappellent qu'elles accueillent favorablement l'introduction des termes « *et qui y sont produites* » par le Projet de loi initial, mais estiment qu'une précision est nécessaire pour éviter toute insécurité juridique. Par exemple, les déchets apportés depuis l'extérieur par les visiteurs sont-ils également considérés comme des déchets produits lors des événements publics ? Qu'en est-il des événements qui sont organisés au niveau d'un quartier entier ou d'une ville (et qui ne sont donc pas organisés dans un lieu « fermé ») ?

Deuxièmement, bien que les Chambres professionnelles reconnaissent l'importance d'assister et de sensibiliser le consommateur en matière de tri des déchets, elles constatent que le nombre de fractions devant être collectées séparément lors des fêtes et événements sont plus nombreuses que dans les immeubles résidentiels d'au moins quatre lots. Elles se

[5] Liens vers l'avis initial des chambres professionnelles sur le site de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

demandent quel argument justifie la collecte d'un nombre de fractions additionnel lors des fêtes et événements, en particulier les fractions de déchets (6) à (12) précitées ?

Les Chambres professionnelles sont d'avis que dans les espaces de préparation de boissons et de repas, auxquels uniquement le personnel peut accéder, les fractions pouvant y être collectées sont essentiellement les fractions (1) à (4), et éventuellement également la fraction (5) précitée. **Les Chambres professionnelles estiment dès lors qu'il serait opportun d'adapter le texte en conséquence.**

Troisièmement, les Chambres professionnelles constatent que le PPWR ne prévoit pas l'interdiction d'usage de certains produits à usage unique cités dans l'annexe VI, ni en 2027, ni en 2030. Le Projet de loi initial, et ainsi la nouvelle Loi déchets vont dès lors au-delà de ce qu'impose le PPWR, qui n'interdit pas l'usage de canettes ou de cartons à boissons par exemple. Bien que la législation luxembourgeoise ne semble pas aller à l'encontre du PPWR (n'interdisant pas la mise sur le marché de ces produits), elle en restreint l'usage pur et simple lors des fêtes et événements, au lieu de prévoir, par exemple, une collecte efficace sur place de ces produits. Les Chambres professionnelles émettent de fortes réserves quant à cette disposition, étant donné que ce choix national risque de créer une distorsion de concurrence avec les opérateurs des régions limitrophes qui ne sont pas soumis à de telles interdictions.

Elles rappellent aussi que tout distributeur final d'un stand répondant à la définition d'une microentreprise, est exempté d'une obligation d'offre de réemploi (article 33, paragraphe 4 du PPWR).

Concernant l'article 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 12 de la Loi déchets) **– absence de modification de l'article 12 (8) de la Loi déchets concernant la prévention des déchets dans les restaurants**

Les Chambres professionnelles regrettent qu'aucune disposition additionnelle n'ai été prise concernant l'article 12, paragraphe 8 de la Loi déchets. Celle-ci prévoit en effet que depuis le 1er janvier 2023, « *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.* »

Or, les Chambres professionnelles estiment qu'un alignement de la législation nationale avec les dispositions du PPWR est très fortement recommandé, et ce sans dispositions, ni contraintes supplémentaires. Selon l'article 25 et l'annexe V du PPWR, seuls les emballages en plastique à usage unique pour aliments et boissons (c'est-à-dire : plateaux, assiettes, gobelets jetables, sacs et boîtes) remplis ne pourront plus être utilisés dans les locaux (extérieurs et intérieurs) de l'établissement de l'HORECA, et ce à partir du 1er janvier 2030.

A ce titre le point 4 de l'annexe V du PPWR, indique qu'à partir de 2030, « *les opérateurs économiques [du secteur de l'HORECA] s'abstiennent de mettre sur le marché* » des « *emballages en plastique à usage unique pour condiments, confitures, sauces, crèmes pour café, sucre et assaisonnements* », à moins que ces derniers soient « *fournis avec les aliments prêts à emporter destinés à la consommation immédiate* » ou encore s'ils « *sont nécessaires pour garantir la sécurité et l'hygiène dans les établissements […] tels que les hôpitaux, les cliniques ou les maisons de soins* ». Bien que la condition que ces emballages soient « *fournis avec les aliments prêts à emporter destinés à la consommation immédiate* » est explicitement énoncée par l'annexe V, point 4 du PPWR, les Chambres professionnelles

craignent que cette disposition contribue, dans une certaine mesure, au gaspillage alimentaire.

Enfin, les Chambres professionnelles rappellent que le PPWR prévoit des exemptions pour les microentreprises et les entreprises sans accès à l'eau potable (considérant n°90 et l'annexe X du PPWR).

Concernant l'article 24, point 3 du Projet de loi initial (modifiant l'article 5, points 3 et 4 de la Loi emballages) **– obligation de recharge et d'offre de réemploi pour la vente à emporter**

Les Chambres professionnelles constatent, après analyse du texte coordonné fourni avec les Amendements, que l'article 24, point 3 du Projet de loi initial semble avoir été abrogé. Cette abrogation est également mentionnée indirectement à l'amendement 11, mais aucun amendement gouvernemental ne semble faire explicitement l'objet de cette abrogation. Au vu de l'avis du Conseil d'Etat, cette abrogation est toutefois nécessaire sous peine d'opposition formelle.

En effet, selon le Conseil d'Etat, le nouveau point 3 ajouté à l'article 5 de la Loi emballages « *vise à mettre en œuvre l'article 33, paragraphe 6, du règlement (UE) 2025/40 [(PPWR)], en **fixant, pour les opérateurs économiques, des objectifs qui vont au-delà de l'objectif minimal** énoncé à l'article 33, paragraphe 5, **de ce règlement**. Cependant, les autres dispositions des deux paragraphes nouveaux [(i.e. points 3 et 4 mentionnés précédemment)] paraphrasent ou reproduisent de manière presque identique les dispositions des articles 28, 32 et 33 du règlement (UE) 2025/40 précité, sans en indiquer la source. En outre, **en ajoutant de nouvelles prescriptions, ainsi qu'en apportant des modifications aux dates d'entrée en vigueur des obligations y prévues, les auteurs entravent son applicabilité directe prévue par** l'article 288, alinéa 2, du **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.** Or, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées, ils ne doivent toutefois pas entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne. **Le Conseil d'État exige dès lors des auteurs, sous peine d'opposition formelle,** de se mettre en phase avec cette jurisprudence et **de supprimer les dispositions de ces deux nouveaux paragraphes** pour lesquelles le règlement (UE) 2025/40 ne laisse pas aux États membres le soin de prendre des mesures supplémentaires.* »

Suite à l'abrogation des deux paragraphes précités, ce sont les articles 32 et 33 du PPWR qui s'appliquent désormais directement aux acteurs de l'Horeca, à savoir l'obligation de recharge pour la vente à emporter dès le 12 février 2027, ainsi que l'obligation d'offre de réemploi pour la vente à emporter dès le 12 février 2028.

Le PPWR prévoit explicitement une exemption pour les microentreprises de l'obligation d'offre de réemploi, ce que les Chambres professionnelles saluent tout particulièrement.

A noter aussi que le considérant 90 du PPWR précise qu'« *[i]l convient d'exonérer les opérateurs économiques de toute responsabilité pour les problèmes de sécurité des aliments qui pourraient résulter de l'utilisation de récipients fournis par les consommateurs*. » Dans ce contexte, l'article 28 du PPWR précise que :

« *Les opérateurs économiques qui proposent la vente de produits par recharge informent les utilisateurs finaux des éléments suivants (ci-après […] [les] « règles de recharge ») :*

a) *les types de récipients qui peuvent être utilisés pour acheter les produits dont la vente par recharge est proposée ;*
b) *les normes d'hygiène applicables à la recharge ;*
c) *la responsabilité de l'utilisateur final en matière de santé et de sécurité en ce qui concerne l'utilisation des récipients visés au point a).*

Les règles de recharge sont régulièrement mises à jour et sont affichées clairement dans les locaux ou sont communiquées autrement aux utilisateurs finaux. »[6]

Les Chambres professionnelles saluent ce transfert de responsabilité, qui clarifie la responsabilité juridique en cas de contamination d'un consommateur à la suite du remplissage, par le distributeur final, d'un contenant apporté par ce dernier. A noter que le guide de bonnes pratiques d'hygiène et d'application des principes HACCP[7], publié par la Chambre des Métiers en septembre 2021, contient déjà des recommandations sur l'utilisation de contenants alimentaires apportés par les clients.

Les Chambres professionnelles recommandent aussi de prévoir en amont de l'entrée en vigueur de ces dispositions, **une sensibilisation des acteurs du secteur à ces nouvelles obligations, y inclus d'affichage.**

De plus, selon l'article 33, point 5, du PPWR, *« [à] partir de 2030, les distributeurs finaux s'efforcent de proposer 10% des produits en vente dans un format d'emballage réutilisable.* » Cet objectif est bien moins contraignant que celui proposé par le Projet de loi initial[8], ce que les Chambres professionnelles saluent.

Elles recommandaient en effet dans leur avis initial « *de ne pas aller au-delà […] de l'objectif indiqué dans le PPWR, à moins que le Gouvernement puisse prouver via une analyse sérieuse et chiffrée que cela est strictement nécessaire pour permettre au Luxembourg d'attendre les objectifs de prévention des déchets fixés à l'article 43, paragraphe 1^er du PPWR (cf. point 6 de l'article 33 du PPWR)* ».

Commentaire des Amendements

Concernant l'amendement 2 – infrastructures de collecte dans les supermarchés

L'amendement 2 abroge l'article 4, point 3 du Projet de loi initial, qui proposait de modifier l'article 13, paragraphe 7 de la Loi déchets.

Lesdites modifications apportaient des adaptations aux modalités des infrastructures de collecte obligatoires dans les supermarchés supérieurs à 1.500 m^2. Le Projet de loi initial proposait, entre autres, de remplacer le critère de « *supermarchés ayant une surface de vente de plus de 1.500 m^2* » par « *un nombre suffisant de supermarchés permettant une couverture géographique nationale tout en tenant compte des considérations démographiques* ».

Or, selon l'avis du Conseil d'Etat, cette formulation est trop imprécise et entrainerait une insécurité juridique, raison pour laquelle il s'y oppose formellement. Les auteurs du Projet de loi initial et des présents Amendements proposent dès lors d'abroger entièrement la disposition d'infrastructures de collecte dans les supermarchés d'une certaine taille, tout en

[6] Parties soulignées par les Chambres professionnelles.
[7] Lien vers le Guide de bonnes pratiques d'hygiène et d'application des principes HACCP (Hazard Analysis Critical Control)
[8] Le Projet de loi initial prévoyait qu'*« à partir du 1^er janvier 2030, les distributeurs finaux assurent que dix pour cent de ces emballages de vente à emporter remplis au point de vente sont des emballages réemployables et font l'objet d'une reprise. A partir du 1^er janvier 2035, ce taux est de vingt pour cent et à partir du 1^er janvier 2040, il est de quarante pour cent*. »

indiquant vouloir poursuivre le projet, en concertation avec les acteurs du marché, via un accord environnemental, étant donné le « *complément pertinent [que ce projet représente] à la gestion des déchets au niveau national, contribuant notamment à l'amélioration de la collecte, du recyclage et du réemploi* »[9].

Les Chambres professionnelles soutiennent cette décision, qui offre une plus grande flexibilité dans l'organisation des points de collecte afin de préserver l'efficacité actuelle de l'ensemble de la chaîne de recyclage. Une approche uniformisée pourrait compromettre la performance du système national de recyclage, notamment en multipliant les points de collecte sans analyse préalable des besoins réels, ni évaluation des impacts financiers et environnementaux.

Concernant l'amendement 3 – mise en décharge de déchets municipaux

L'amendement 3 ajoute un nouvel article 4 au Projet de loi initial, qui modifie l'article 15 de la Loi déchets, en y précisant qu'en cas de force majeure, le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, a le droit d'autoriser une mise en décharge des déchets municipaux au Luxembourg. Selon le commentaire de l'amendement 3, cela « *permettra de pouvoir réagir à des situations de crise et de garantir que la salubrité publique puisse être assurée dans ces situations* », par exemple en cas d'inondations, d'intempéries ou de défaillances techniques des installations de traitement de déchets.

Dans tous les autres cas, « *la mise en décharge de déchets municipaux au Luxembourg et l'exportation de déchets municipaux à l'étranger en vue de leur mise en décharge sont interdites à partir du 1er janvier 2030* ».

Les Chambres professionnelles prennent note de cette modification.

Concernant l'amendement 4 – responsabilité élargie des producteurs (REP) et définition de producteur de produits

L'amendement 4 modifie l'article 5 du Projet de loi initial, qui introduit un nouvel article 19 à la Loi déchets, traitant de la REP.

Les Chambres professionnelles prennent note que le terme de « producteur de produit » mentionné au paragraphe (1) du nouvel article 19 à la Loi déchets, et dont la définition avait été supprimée par le Projet de loi initial, a été remplacé par « *la personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits* ».[10]

Concernant ce même article 5 du Projet de loi initial, les Chambres professionnelles souhaitent rappeler deux observations importantes émises dans leur avis initial, et non prises en compte par les Amendements.

Premièrement, le paragraphe (6), alinéa 4 du nouvel article 19, définit les conditions qu'un demandeur doit remplir pour obtenir un agrément, à savoir notamment de « *disposer des moyens financiers et organisationnels suffisants pour accomplir les obligations en question ».* En effet, l'exigence ou non d'une garantie financière dépend dès à présent de la législation spéciale, étant donné qu'une loi spéciale peut prévoir, pour certains cas spécifiques, une procédure d'instruction d'une demande d'agrément différente. Ceci est

[9] Précisé par le commentaire de l'amendement 2.
[10] Correspondant à la terminologie de la directive 2008/98/CE, en son article 8, paragraphe 1er.

spécifié à l'article 5, paragraphe 6, alinéa 1er de la Loi déchets telle que modifiée par le Projet de loi initial.

Ces obligations pourraient représenter des contraintes considérables, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Lors de la mise en place d'une nouvelle filière de REP, disposer immédiatement des moyens financiers nécessaires pourrait s'avérer difficile. Par conséquent, les Chambres professionnelles réitèrent leur recommandation, à savoir, de prévoir des délais suffisants afin de permettre aux entreprises et aux nouvelles structures de remplir leurs obligations, et de s'assurer une stabilité financière progressive, notamment via un plan d'affaires.

Deuxièmement, le paragraphe (10) du nouvel article 19 autorise les communes « *à facturer aux organismes agréés et aux personnes visées au paragraphe 1er [de l'article 5] les frais de gestion des déchets, qui, malgré leur obligation légale de collecte et de traitement, ont été traités aux frais des communes* ».

Les Chambres professionnelles réitèrent leur scepticisme quant au fait que les communes puissent facturer librement des frais de gestion des déchets aux organismes agréés et aux personnes concernées sans encadrement précis, ni contrôle préalable d'une autorité compétente.

Ceci pourrait en effet entraîner des pratiques disparates et potentiellement arbitraires d'une commune à une autre, et certaines communes pourraient ainsi imposer des frais excessifs, sans avoir à justifier leur calcul, et ainsi pénaliser certains acteurs de manière disproportionnée.

Ceci pourrait également permettre aux communes d'organiser des collectes sélectives sans concertation préalable avec les organismes agréés, avec une facturation ultérieure. L'autorisation légale de facturation devrait, au moins, être précédée d'une procédure, avec l'obligation pour les communes de mentionner le contexte de la collecte des déchets en cause, et une mise en demeure, afin que l'organisme agréé responsable soit capable de prendre les mesures nécessaires pour que les déchets en cause ne soient plus placés par erreur à la charge d'une commune. Cette observation est également valable pour le paragraphe 1er alinéa 3 de l'article 25 du Projet de loi initial, modifiant l'article 7 de la Loi emballages.

Les Chambres professionnelles rappellent que cette disposition semble d'autant plus problématique qu'à l'inverse, les organismes agréés n'ont pas le droit de facturer aux communes et syndicats la collecte des déchets municipaux qui se retrouvent dans leurs collectes.

Concernant l'amendement 5 – formation du personnel des centres de ressources

L'amendement 5 modifie l'article 11 du Projet de loi initial, qui modifie l'article 33 de la Loi déchets concernant les obligations des exploitants d'installations et de sites de gestion de déchets.

Les modifications apportées visent à répondre à une observation du Conseil d'Etat émise dans son avis du 26 novembre 2024[11], rappelant que « *la formation du personnel des centres de ressources constitue une matière réservée à la loi et nécessite un encadrement suffisant conformément à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution* ».

[11] Avis du Conseil d'Etat relatif au règlement grand-ducal du 15 mai 2025 relatif à l'aménagement et à la gestion des centres de ressources ajouter le lien

L'amendement 5 introduit ainsi une obligation pour les exploitants précités de veiller à ce que le personnel chargé de la gestion des infrastructures et des déchets reçoive une formation couvrant la prise en charge, la collecte séparée, le réemploi et le recyclage, conformément aux législations applicables[12]. Elle impose également une formation spécialisée pour le personnel manipulant des déchets problématiques, incluant des modules sur la sécurité et les interventions en situation à risque.

Les Chambres professionnelles reconnaissent l'importance de la formation du personnel des centres de ressources, en particulier lorsque des déchets problématiques sont manipulés. Elles recommandent que les modalités de formation restent flexibles, accessibles et adaptées aux contraintes opérationnelles du personnel des exploitants.

Concernant l'amendement 8 – amende en cas de non-respect des obligations de REP

L'amendement 8 renforce de manière significative le régime des amendes administratives introduites par l'article 17 du Projet de loi initial (modifiant l'article 49*bis* de la Loi déchets), en portant la sanction maximale de 10.000 euros à 250.000 euros. Cette augmentation vise le non-respect des obligations en matière de responsabilité élargie du producteur, notamment l'adhésion à un système individuel ou à un organisme agréé.

Selon l'exposé des motifs des Amendements, ces obligations restent largement ignorées par de nombreuses entreprises, créant une distorsion de concurrence au détriment des opérateurs conformes qui supportent indirectement les coûts de celles qui ne se conforment pas au cadre légal. Le relèvement du plafond répond ainsi à la nécessité de disposer d'une sanction efficace, proportionnée et dissuasive, conformément aux exigences de la directive 2008/98/CE[13].

Toujours selon l'exposé des motifs, l'analyse des contributions au système Valorlux montre que, dans le segment supérieur, la contribution annuelle moyenne atteint 212.541 euros. Dans ce contexte, un plafond d'amende de 250.000 euros est présenté comme proportionné et apte à garantir l'effet dissuasif recherché.

Les Chambres professionnelles prennent note de cette adaptation.

Concernant l'amendement 9 – produits à usage unique interdits lors des fêtes et évènements ouverts au public (annexe VI de la Loi déchets)

L'amendement 9 modifie l'article 22 du Projet de loi initial, qui modifie l'annexe VI de la Loi déchets.

L'entrée en vigueur de cette disposition est décalée au 1er janvier 2027 au lieu du 1er janvier 2026, afin que cette disposition ne s'applique qu'après l'entrée en vigueur du Projet de loi. A noter par ailleurs que les produits à usage unique en plastique sont déjà interdits depuis le 1er janvier 2023 au niveau national, mais que le PPWR ne les interdit qu'à partir de 2030.

Au-delà de cette modification, les Chambres professionnelles réitèrent leurs interrogations quant à l'interdiction de ces produits à usage unique, qui seraient fabriqués avec des matériaux « naturels », et renvoient à leur avis initial, page 19, pour plus de détails.

[12] A savoir, la Loi déchets, la Loi emballages et la loi du 9 juin 2022 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques

[13] Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

De plus, conformément à l'article 34, paragraphe 4 du PPWR, elles réitèrent leur demande de prévoir des exemptions pour les sacs en plastique très légers et les emballages de service en papier et/ou en plastique (papier avec une couche de protection en plastique) nécessaires pour des raisons d'hygiène ou fournis comme emballages primaires pour les aliments en vrac lorsque cela contribue à prévenir le gaspillage alimentaire.

Enfin, pour ce qui est de la dérogation pour les courses à pied ou à vélo, les Chambres professionnelles se demandent toujours pourquoi une exemption est faite pour un type spécifique d'événement, et s'interrogent s'il ne serait pas plus juste d'élaborer une liste de critères clairs et concrets pouvant être à l'origine d'une demande d'exemption, quelle que soit la nature de l'événement. Elles renvoient à leur avis initial, pages 19 et 20, pour plus de détails.

Concernant les amendements 11 et 12 – amendes administratives et sanctions pénales

Les amendements 11 et 12 tiennent compte d'une observation du Conseil d'Etat en lien avec la Loi emballages. Au-delà des modifications et rectifications apportées, dont les Chambres professionnelles prennent note, elles rappellent leur proposition d'introduire une procédure pré-conflictuelle pour les situations où d'éventuelles non-conformités seraient constatées, et ceci afin de limiter le recours aux amendes administratives et aux sanctions pénales (par exemple, une phase de mise en demeure qui laisse la possibilité à l'exploitant de remédier à des non-conformités dans un délai raisonnable).

Concernant les amendements 14 et 16 – conditionnement sans plastique des fruits et légumes

L'amendement 14 abroge l'article 31 du Projet de loi initial, qui modifiait l'article 5, alinéa 2 de la Loi plastique.

L'article 31 précité imposait aux commerces de détail d'exposer à la vente les fruits et légumes frais non transformés sans conditionnement plastique, à l'exception des produits vendus en lots d'au moins 1,5 kg ou de ceux listés à l'annexe II de la Loi plastique. Il prévoyait en outre une période transitoire permettant l'écoulement des stocks existants, durant laquelle les conditionnements plastiques restaient autorisés jusqu'au 31 décembre 2025.

Cette disposition impliquait que tous les fruits et légumes de lots inférieurs à 1,5 kg repris dans l'annexe II devaient être exposés à la vente sans conditionnement en plastique. L'annexe II fixait dès lors les produits autorisés à rester emballés.

A noter que le PPWR prévoit dans son article 25, point 1, qu'« ***[à] partir du 1er janvier 2030****, les opérateurs économiques s'abstiennent de mettre sur le marché les emballages dont le format et les utilisations sont recensés à l'annexe V* ». En ce qui concerne les fruits et les légumes en particulier, ladite annexe V, point 2, prévoit qu'à partir de cette date, les « *emballages en plastique à usage unique pour les fruits et légumes frais non transformés […] [et] pour moins de 1,5 kg de fruits et légumes frais préemballés* », seront interdits, exception faite si l'emballage plastique est nécessaire pour :
(1) éviter la perte d'eau ou le flétrissement,
(2) éviter les risques microbiologiques,
(3) protéger contre les chocs physiques,
(4) éviter l'oxydation, ou encore
(5) éviter le mélange de produits bio et non bio, conformément au règlement (UE) 2018/848[14].

[14] Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil relatif à la certification et à l'étiquetage, sans que cela engendre des coûts économiques et administratifs disproportionnés

La Commission européenne, dans son avis du 7 mai 2025, estime que pour certains « *types d'emballages de fruits et légumes qui sont composés en tout ou en partie de plastique (par exemple, les emballages souples), ces* ***dispositions*** *[, donc celles* ***prévues par le Projet de loi initial,] constituent une mise en œuvre anticipée de l'article 25 et de l'annexe V.2 du […] [PPWR]*** *et sont donc contraires à l'article 4, paragraphe 3, du TUE et à l'article 288 du TFUE* »[15].

Pour cette raison, les auteurs proposent de supprimer l'article 31 du Projet de loi initial. C'est précisément l'objet de l'**amendement 14**. En parallèle, **l'amendement 16** modifie ladite annexe II de la Loi plastique[16], en supprimant certains fruits et légumes pouvant ne pas être conditionnés avec un emballage en plastique. Selon le commentaire de l'amendement 16, cela est fait pour « *augmenter la praticabilité de la disposition* ».

Dès lors, la disposition de l'article 5, alinéa 2, de la Loi plastique, telle qu'actuellement en vigueur, reste d'application : depuis le « […] *1er juillet 2023*, *tout commerce de détail exposant à la vente les fruits et légumes frais repris à l'annexe II est tenu de les exposer sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique. Cette obligation n'est pas applicable aux fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus »*. L'interdiction vise donc uniquement les fruits et légumes repris à l'annexe II de la Loi plastique.

A noter que selon l'article 5, point 2 du PPWR, « *par dérogation […] les États membres peuvent maintenir les restrictions adoptées avant le 1er janvier 2025 en ce qui concerne la mise sur le marché d'emballages dont le format et les utilisations sont énumérés à l'annexe V, mais qui sont fabriqués à partir de matériaux ne figurant pas dans l'annexe V. »* Les Chambres professionnelles se demandent dès lors si la disposition en vigueur depuis juillet 2023 ne constituerait pas également une mise en œuvre anticipée du PPWR, du moins dans une certaine mesure, étant donné qu'elle concerne des emballages en plastique, qui sont bien visés par l'annexe V du PPWR.

En tout état de cause, les Chambres professionnelles sont d'avis que la présente disposition, qui impose une exposition lors de la vente qui soit sans conditionnement plastique des fruits et légumes frais non transformés de moins de 1,5 kg, soulève de nombreuses difficultés durant la période précédant l'entrée en vigueur de la disposition inscrite dans le PPWR.

En effet, le PPWR introduira ladite interdiction au 1er janvier 2030, mais dans un cadre harmonisé et accompagné des lignes directrices avec notamment des dérogations harmonisées et une liste non exhaustive des fruits et légumes exclus[17], que la Commission européenne doit encore préciser d'ici le 12 février 2027. Dans l'intervalle, aucune exigence européenne n'impose aux États membres d'introduire une interdiction générale avant cette date. Si le Luxembourg applique seul une mesure stricte, les Chambres professionnelles estiment que le risque de créer des charges disproportionnées pour les opérateurs nationaux est réel et mérite d'être pris en considération.

Elles relèvent que la quasi-totalité des fruits et légumes commercialisés au Luxembourg arrivent déjà conditionnés depuis l'étranger. Tant que les autres États membres n'ont pas mis en place les mêmes contraintes, et donc en l'absence d'un cadre européen

[15] Parties mises en gras par les Chambres professionnelles.
[16] Via la modification de l'article 34 – ancien article 35 – du Projet de loi initial.
[17] Selon l'article 25, point 6, du PPWR, concernant les restrictions applicables à l'utilisation de certains formats d'emballage, « ***[a]u plus tard le 12 février 2027, la Commission publie, en consultation avec les États membres et l'Autorité européenne de sécurité des aliments****, des lignes directrices qui expliquent l'annexe V plus en détail, notamment des exemples de formats d'emballage entrant dans le champ d'application, et* ***les exemptions aux restrictions, et fournissent une liste non exhaustive des fruits et légumes exclus de l'annexe V, point 2***. »

uniforme auquel les chaînes d'approvisionnement pourraient s'adapter de manière coordonnée, imposer un déballage spécifique pour le seul marché luxembourgeois implique des manipulations supplémentaires qui risquent de fragiliser les produits, d'accélérer leur détérioration et peuvent entraîner une augmentation du gaspillage alimentaire, sans bénéfice environnemental clairement établi durant cette phase transitoire.

En outre, dans un marché régional fortement intégré, où les consommateurs peuvent aisément se tourner vers les commerces situés dans les pays voisins, une interdiction nationale précoce risque de porter atteinte à la compétitivité des opérateurs établis au Luxembourg. Les Chambres professionnelles considèrent qu'un tel déséquilibre concurrentiel, s'ajoutant à des contraintes logistiques et à une obligation de reconditionnement ou de déballage propre au seul territoire national, ne se justifie pas tant que l'Union européenne n'a pas mis en place son cadre harmonisé.

Les Chambres professionnelles recommandent de s'aligner sur l'échéance européenne de 2030 et avec les futures lignes directrices et dérogations prévues par le PPWR, et de revoir la disposition nationale sous cet angle, en supprimant la disposition transitoire actuellement en vigueur depuis 2023. Un tel ajustement permettrait de prévenir les effets contreproductifs identifiés, de préserver l'équilibre concurrentiel du marché et d'assurer une mise en œuvre pleinement cohérente avec le principe de ne pas aller au-delà des exigences européennes.

Les Chambres professionnelles proposent, à tout le moins, de réduire de manière substantielle le nombre de fruits et légumes visés à l'annexe II de la Loi emballage, en y retirant les produits qui sont systématiquement livrés sous forme conditionnée.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de leurs observations.

MLE/DJI