

Projet de loi

portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié, et modifiant la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS

Avis du Conseil d'État

(10 mars 2026)

En vertu de l'arrêté du 30 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que le texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 novembre 2025.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 22 décembre 2025, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés ainsi que d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » relatifs aux amendements.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 12 février 2026.

Le présent avis traitera en même temps des deux saisines susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné de la loi en projet, tel qu'annexé aux amendements gouvernementaux du 22 décembre 2025.

Considérations générales

La 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/CE a été transposée

en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative aux piles et accumulateurs. Cette directive a établi des règles et des obligations communes pour les opérateurs économiques, notamment en définissant des règles harmonisées concernant la teneur en métaux lourds et l'étiquetage des batteries ainsi que des règles et des objectifs pour la gestion de tous les déchets de batteries, sur la base de la responsabilité élargie des producteurs.

Le règlement (UE) 2023/1542¹ abroge la directive en question. Le règlement s'applique à toutes les catégories de batteries. Il fixe des règles relatives à la durabilité, la performance, la sécurité, la collecte, le recyclage et la seconde vie des batteries ainsi qu'aux informations relatives aux batteries communiquées aux utilisateurs finaux et aux opérateurs économiques. Il met en place le principe du pollueur-payeur en imposant des obligations aux producteurs en matière de gestion des déchets.

Le règlement prémentionné est directement applicable dans les États membres en vertu de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais certaines de ses dispositions requièrent une mise en œuvre nationale. Ainsi, au sein du chapitre V relatif à la notification des organismes d'évaluation de la conformité, les États membres se voient imposer de désigner des autorités notifiantes, de notifier et surveiller les organismes, et d'échanger des informations. Certaines dispositions du chapitre VII relatif au devoir de diligence des opérateurs impliquent des mesures nationales en matière de surveillance du marché et la notification et coordination des organismes. Le chapitre VIII relatif à la gestion des déchets et responsabilité élargie du producteur oblige les États membres à prévoir un régime de responsabilité élargie, à désigner des autorités compétentes, à tenir des registres, à fixer des procédures ou encore à rapporter certaines données.

La loi en projet entend prévoir les différentes mesures nationales de mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542. Elle prévoit d'abroger la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative aux piles et accumulateurs.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi semble continuer à s'inscrire dans une logique de transposition d'une directive, alors qu'il s'agit de mettre en œuvre un règlement européen pour lequel il y a lieu de s'en tenir scrupuleusement au respect du principe de l'applicabilité directe. Ce principe exclut que les États membres prennent des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même². Le Conseil d'État relève à cet égard que le projet de loi reformule des termes pourtant clairs et précis du règlement européen, en remplaçant le concept d'« autorisation » par celui d'« agrément », les termes d'« organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs » par ceux d'« organisme agréé » ou encore en désignant par les termes « sous système individuel » le producteur qui exécute individuellement des obligations de responsabilité élargie des producteurs conformément à l'article 58 du règlement (UE) 2023/1542. De telles reformulations sont de nature à affecter le sens et la portée du règlement européen et à entraver son applicabilité directe, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'emploi des reformulations en question.

¹ Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié.

² CJUE, C-113/02, arrêt du 14 octobre 2004, Commission c. Pays-Bas, pt. 16-19 ; C-316/10, arrêt du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter c. Justitsministeriet, points 38 à 40.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales relatives à la dénaturation des concepts du règlement européen et à son opposition formelle y relative.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen entend mettre en œuvre, sans l'énoncer explicitement, l'article 56 du règlement (UE) 2023/1542 portant sur la responsabilité élargie des producteurs.

Le Conseil d'État demande de reformuler le paragraphe 1^{er} afin d'y indiquer clairement que les producteurs ne sont pas seulement soumis au régime général de responsabilité élargie des producteurs de déchets de l'article 19 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, mais aussi aux exigences découlant de l'article 56 du règlement (UE) 2023/1542.

Article 4

Bien qu'il ne l'énonce pas explicitement, l'article sous examen entend mettre en œuvre l'article 58 du règlement (UE) 2023/1542 qui impose à tout producteur et toute organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs de demander à l'autorité compétente une autorisation de s'acquitter des obligations de responsabilité élargie des producteurs.

Le Conseil d'État renvoie, à titre liminaire, à ses considérations générales relatives à la dénaturation des concepts du règlement européen et à son opposition formelle y relative.

Le Conseil d'État demande de reformuler le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, afin d'y indiquer clairement que tout producteur, en cas d'exécution individuelle des obligations de responsabilité élargie des producteurs, et toute organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs désignée en cas d'exécution collective des obligations de responsabilité élargie des producteurs, se doit de demander une autorisation conformément aux exigences de l'article 58 du règlement européen.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, entend limiter la durée de l'agrément du producteur qui exécute individuellement ses obligations à une durée de dix ans. Le Conseil d'État donne à considérer qu'aucune des dispositions du règlement européen ne limite la durée de l'autorisation accordée, sa validité dépendant uniquement du respect des conditions qui y sont attachées. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à cette disposition pour contrariété avec le règlement européen.

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, impose aux organismes agréés et producteurs de « consigner » une garantie financière. Le terme choisi semble

se référer au dépôt de la somme devant servir de garantie, alors que le reste du dispositif vise clairement une garantie bancaire à première demande. Le Conseil d'État suggère de s'en tenir à la terminologie du règlement en imposant aux organismes agréés et producteurs de « fournir » une garantie financière.

Le paragraphe 3, alinéa 2, entend préciser l'étendue de la garantie financière requise par l'article 58, paragraphe 7, du règlement européen des producteurs et organismes agréés. Dans la première mouture de la loi en projet, le paragraphe 3, alinéa 2, avait fixé à trois ans la période de référence pour l'estimation des coûts moyens liés aux opérations de gestion des batteries et des déchets de batteries pour la détermination du montant de la garantie. Dans sa teneur amendée, l'alinéa en question fixe la période de couverture à six mois. D'après le commentaire des articles, les auteurs se sont alignés sur les législations d'autres États membres. Le Conseil d'État part de l'hypothèse qu'il s'agit d'une exigence supplémentaire au sens de l'article 58, paragraphe 7, du règlement européen.

Article 5

Bien qu'il ne l'énonce pas explicitement, l'article sous examen met en œuvre l'article 55 du règlement (UE) 2023/1542. Il fait usage de l'option offerte par le paragraphe 8 de réunir en une procédure unique les demandes d'enregistrement et les demandes d'autorisation.

Tel que libellé, le paragraphe 1^{er} prête à croire que l'enregistrement se fait « d'office », à savoir sans aucune démarche à initier par le producteur ou par l'organisme agréé. À des fins de meilleure intelligibilité du texte, il est suggéré de faire figurer le paragraphe 2 relatif à la réunion des procédures de demande d'autorisation et d'enregistrement immédiatement après le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dernière phrase, qui prévoit que l'Administration de l'environnement peut exiger le respect de certaines modalités et procédures spécifiques, est superfétatoire au vu de l'article 55, paragraphe 10, lettre a), du règlement européen, qui octroie directement cette compétence à l'autorité nationale compétente. Le Conseil d'État suggère par conséquent la suppression de cette disposition.

Articles 6 à 10

Sans observation.

Article 11

L'article 11 énumère les violations de la loi en projet et du règlement européen qui donnent lieu à une amende administrative, prononcée par le ministre, comprise entre 250 et 10 000 euros.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 93 du règlement européen impose que les sanctions mises en place par les États membres soient effectives, proportionnées et dissuasives.

Or, une amende administrative d'un montant maximal de 10 000 euros ne constitue pas, aux yeux du Conseil d'État, une sanction dissuasive au sens

dudit article, d'autant plus que l'article 12 sanctionne pénalement l'entrave aux mesures administratives d'une amende dont le maximum peut s'élever à 750 000 euros. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 93 du règlement (UE) 2023/1542.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

L'article sous examen opère les modifications nécessaires à la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

Au paragraphe 2, la violation de l'article 20 du règlement européen est à circonscrire à la violation des paragraphes 1^{er} à 4, le paragraphe 5 ne visant pas de comportements susceptibles d'être incriminés.

Annexe I

L'article 53, paragraphe 3, du règlement européen impose des délais « qui ne dépassent pas douze semaines à compter de la soumission d'un dossier complet ». Or, si le point 2° prévoit effectivement un délai de douze semaines pour les demandes « déclarées recevables », le point 1°, alinéa 1^{er}, ajoute à ce délai un délai d'un mois pour apprécier le caractère recevable ou non de la demande. Cet ajout d'un délai d'un mois est contraire au règlement européen, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 1°, alinéa 1^{er}.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

La formulation de l'intitulé de la loi en projet sous avis doit aller de pair avec l'intitulé de citation introduit à l'endroit de l'article 16, dans la mesure où celui-ci se limite à énoncer l'objet principal de la loi, en faisant abstraction des références aux actes que la loi vise à modifier. Ce procédé ne doit en effet pas conduire à l'introduction d'un intitulé différent du libellé de la partie de l'intitulé de l'acte couvrant les dispositions autonomes du dispositif.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE ». Cette observation vaut également pour le préambule, au premier visa.

Le point-virgule qui suit l'intitulé est à supprimer.

Tenant compte de ce qui précède et à la lecture de l'article 16, l'intitulé de la loi en projet sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de loi relative aux batteries et aux déchets de batteries portant :

1° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié ;

2° modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ».

Préambule

Au premier visa, les mots « tel que modifié » sont à faire précéder d'une virgule.

Article 1^{er}

Les mots « , tel que modifié » sont à insérer après l'intitulé complet du règlement européen visé. Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 2, à l'article 17, paragraphe 2, point 5°, à insérer. Par ailleurs, il est indiqué d'écrire « [...], ~~dénommé~~ ci-après « règlement (UE) 2023/1542 », ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 3, paragraphe 2, points 2° et 3°, et pour l'article 10, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est fait usage d'acronymes, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par l'acronyme placé entre parenthèses, pour écrire « Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) ».

Article 3

Au paragraphe 2, point 2°, il y a lieu d'écrire « moyens de transports légers ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour les articles 10, paragraphe 1^{er}, point 1°, et 13, paragraphe 2.

Le paragraphe 2 renvoie à l'annexe I pour les « délais d'instruction de la demande ». Cependant, l'annexe en question ne se borne pas à fixer des délais d'instruction, mais énonce également des conditions de recevabilité de la demande. Afin de faciliter la lecture du dispositif, il est suggéré de regrouper les conditions de recevabilité dans le corps du dispositif plutôt qu'en annexe.

Au paragraphe 3, alinéas 2, troisième phrase, phrase liminaire, et 4, le mot « respectivement » est employé de manière inappropriée et peut être remplacé par le mot « ou ».

Au paragraphe 5, le mot « modifiée » entre la nature et la date de la loi concernant le transfert national de déchets est à omettre. En effet, le rectificatif à la loi du 31 août 2016 concernant le transfert national de déchets ne constitue pas une modification et il est donc erroné de qualifier cette loi de « modifiée ».

Article 5

À l'intitulé de l'article sous examen, il y a lieu d'écrire correctement « organismes agréées ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, l'emploi de la tournure « dans le cas où » requiert l'emploi du conditionnel.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il est signalé qu'il n'y a pas lieu d'inclure les articles déterminés dans le cadre de l'introduction de formes abrégées, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « [...], ~~nommé~~ ci-après « le ministre », [...] ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il est recommandé de supprimer le mot « de » avant le deux-points et d'ajouter ledit mot au point 1^o avant les mots « l'article 3 » et au point 2^o avant les mots « l'article 56 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, une espace est à insérer entre les mots « alinéas 1^{er} » et les mots « et 3 ». Par ailleurs, en ce qui concerne l'« article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase et 3, », il faut insérer une virgule après les mots « deuxième phrase ». Finalement, une virgule est à insérer après les mots « l'article 8 ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, une virgule est à insérer après les mots « l'article 61 », après les mots « l'article 71 » et après les mots « paragraphes 1^{er} à 6 ». En plus, il y a lieu d'écrire « l'article 61, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, » et « l'article 70, paragraphes 1^{er} à 3, ».

Article 12

Afin de garantir la cohésion typographique, le montant « 750 000 » s'écrit avec une espace insécable.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule.

Article 14

Dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à

être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1°, 2°, 3°, ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Par conséquent, il est indiqué de restructurer et de reformuler l'article sous examen comme suit :

« Art. 14. Dispositions modificatives

La loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS est modifiée comme suit :

1° L'article 8, paragraphe 4, est modifié comme suit :

a) Au point 33°, le point final est remplacé par un point-virgule ;

b) À la suite du point 33°, il est ajouté un point 34° nouveau, qui prend la teneur suivante :

« 34° [...]. » ;

2° À l'article 17, paragraphe 2, il est ajouté à la suite du point 4° un point 5° nouveau, qui prend la teneur suivante :

« 5° [...]. » »

Article 15

L'alinéa 2, qui revêt le caractère d'une disposition transitoire, est à ériger en un article distinct, libellé comme suit :

« Art. 16. Dispositions transitoires

L'article 9 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative aux piles et accumulateurs reste applicable jusqu'au 18 février 2027.

L'article 10, paragraphe 4, de la loi précitée du 19 décembre 2008 reste applicable jusqu'au 31 décembre 2025.

L'article 20, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008 reste applicable jusqu'au 18 août 2026. »

Par conséquent, l'article 16 est à renuméroter en article 17.

Annexe I

Au point 2°, alinéa 5, il y a lieu d'écrire « classé sans suites ».

Annexe II

À l'alinéa 2, deuxième phrase, phrase liminaire, la virgule avant les mots « et comportent » est à omettre.

À l'alinéa 3, première phrase, l'unité de mesure « kilogramme » s'écrit en toutes lettres et « mètre cube » s'écrit sans trait d'union.

À l'intitulé de la partie B, le sigle « EEE » est à remplacer par les mots « équipements électriques et électroniques ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch