



11 novembre 2010

AVIS I/80/2010

- relatif au projet de loi portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (CE) no 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), abrogeant le règlement (CE) no 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE
- relatif au projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 19 avril 2002 relatif à des modalités d'application et à la sanction du règlement (CE) no 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)

..... AVIS

Par lettre du 24 septembre 2010, Réf. : TS/PR/CF/rn, Monsieur Claude Wiseler, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi a pour objet de fixer les modalités d'application et les sanctions des dispositions du règlement (CE) n°1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (ci-après règlement de 2009).

2. Ce règlement de 2009 abroge le règlement n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (ci-après règlement de 2001).

L'EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*) est une norme communautaire de management environnemental à laquelle adhèrent volontairement les entreprises et autres organisations qui souhaitent évaluer, gérer et améliorer leurs performances sur le plan environnemental.

Il s'agit d'une certification européenne pour une meilleure qualité environnementale, instituée en 1993 et révisée en 2001, date à laquelle sa portée a été étendue, au-delà de l'industrie, à tous les secteurs, y compris les services publics et privés.

Désormais toutes les entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité, ainsi que tout type d'organisation (collectivités, zones d'activités) sont concernées.

Le nouveau règlement de 2009 prescrit des procédures simplifiées pour encourager les entreprises à s'engager dans une démarche volontaire. Il constitue en effet une version allégée de l'ancien texte, plus facilement applicable. Il permet notamment à une organisation ou à une entreprise disposant de plusieurs sites dans différents États membres de ne procéder qu'à un enregistrement unique. Des enregistrements groupés sont également prévus pour des entreprises d'un même secteur.

Enfin, plusieurs dispositions tendent à rendre le dispositif plus opérationnel, à travers une réduction des exigences en matière de rapport pour les PME, un rapprochement des exigences EMAS sur la norme internationale ISO, ainsi que l'élaboration de documents de référence sectoriels.

L'objectif poursuivi est également de faire reconnaître l'EMAS en tant que référence en matière de systèmes de management environnemental et de permettre aux organisations qui appliquent d'autres systèmes de management environnemental d'aligner ces systèmes sur l'EMAS.

Actuellement, près de 6000 entreprises ou organisations bénéficient de la certification EMAS. C'est un chiffre faible, en comparaison de celui des entreprises ou entités européennes certifiées selon la norme internationale ISO 14001 : 35 000. Dans ce contexte, la révision du règlement de 2001 a pour objectif principal d'encourager davantage d'entreprises/organisations à adopter l'EMAS.

Le règlement de 2009 s'applique à compter du 1er janvier 2010. Toutefois, les nouvelles procédures concernant les organismes d'accréditation et les organismes compétents constitués au niveau national ne doivent être opérationnelles qu'à compter du 11 janvier 2011.

3. En principe, un règlement européen bénéficie d'une application directe et immédiate dans les États membres, ce qui n'empêche pas ces derniers de prendre des mesures d'exécution. Ils doivent d'ailleurs le faire si cela s'avère nécessaire. En l'occurrence, le présent projet de loi répond à cette nécessité en fixant les modalités d'application et les sanctions des dispositions du règlement de 2009.

4. Le projet de règlement grand-ducal abroge le règlement grand-ducal du 19 avril 2002 relatif à des modalités d'application et à la sanction du règlement de 2001.

Ce règlement grand-ducal n'a plus lieu d'être puisque le règlement de 2001 a été remplacé par le règlement de 2009.

5. Cette abrogation n'appelant aucun commentaire de la CSL, le présent avis ne portera que sur le projet de loi.

1. Le règlement de 2009

1.1. Plusieurs étapes préalables

6. Pour s'inscrire dans le cadre de l'EMAS, une organisation doit accomplir un processus en plusieurs étapes :

Les étapes 1 à 4 sont, pour l'essentiel, communes à celles nécessaires à l'obtention de la certification ISO 14001.

Les étapes 5 à 7 sont spécifiques à EMAS :

1. la définition d'une politique environnementale,
2. la réalisation d'une analyse environnementale. Les entreprises doivent établir un bilan complet des impacts et des résultats obtenus dans un certain nombre de domaines tels que ceux de l'eau, de l'air, du bruit, des déchets, des consommations d'énergie, etc.,
3. l'élaboration d'un programme environnemental,
4. la mise en place d'un système de management environnemental,
5. la réalisation d'un audit environnemental,
6. la rédaction d'une déclaration environnementale, qui constitue un document de communication sur ses performances environnementales : la déclaration environnementale, destinée au public, aux riverains, aux actionnaires, etc.,
7. la vérification environnementale. Le vérificateur agréé examine la démarche et la déclaration environnementale pour s'assurer du respect du règlement et valide l'enregistrement du site.

La déclaration est adressée à l'organisme compétent pour l'enregistrement des sites, qui refuse ou donne son accord.

1.2. Critères à respecter

7. L'EMAS fixe des exigences supérieures à la norme internationale pour les systèmes de management environnemental ISO 14001. Il ya en effet 4 critères supplémentaires à respecter : la recherche d'une amélioration continue des performances environnementales, la conformité à la législation environnementale assurée par un contrôle gouvernemental, l'information du public grâce à la déclaration environnementale et la participation des salariés.

Les entreprises ou organisations qui répondent aux exigences de l'EMAS sont autorisées à faire usage d'un logo « EMAS » certifiant le respect des normes environnementales et la conduite d'une démarche éco-responsable.

1.3. Relation EMAS - certification ISO

8. Le règlement EMAS reconnaît le système de management mis en place dans le cadre d'une certification ISO 14001. Une entreprise certifiée ISO 14001 doit notamment publier une déclaration environnementale pour bénéficier de sa validation EMAS.

1.4. Délivrance de l'enregistrement

9. L'enregistrement EMAS est accordé après

- réalisation d'un audit environnemental interne par un auditeur qui vérifiera que toutes les étapes du SME ont été respectées
- vérification et validation de la déclaration environnementale par un vérificateur environnemental indépendant, accrédité ou agréé.

1.5. Durée de l'enregistrement

10. L'enregistrement EMAS a une validité de trois ans, voire quatre ans pour les plus petites organisations¹.

Les deux premières années suivant la certification et au minimum une fois par an, des audits de suivi sont réalisés (une fois tous les deux ans pour les petites organisations). Un audit de renouvellement est effectué la troisième ou la quatrième année.

2. Le projet de loi

11. Le règlement de 2009 laisse le soin aux Etats membres de désigner les différents organismes compétents, appelés à jouer un rôle dans la procédure à suivre par les organisations intéressées à se faire enregistrer « EMAS ».

2.1. Les autorités compétentes

2.1.1. Le ministre et l'Administration de l'environnement

12. Le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions sera en charge de coordonner la mise en œuvre du règlement de 2009.

13. Selon la mission dévolue, l'organisme compétent est soit le ministre soit l'Administration de l'environnement. Cette dernière est en outre chargée de la promotion de l'application du règlement ainsi que de la transmission de certaines informations à la Commission européenne.

¹ Le règlement entend par « petites organisations » les micro, petites et moyennes entreprises, ainsi que les autorités locales administrant des entités de moins de 10000 habitants ou les autres pouvoirs publics employant moins de 250 personnes.

14. Par ailleurs, le présent projet crée **un comité interministériel** chargé d'assister et de conseiller le ministre.

Le comité comprend :

- un délégué du Ministre;
- un délégué du Ministre ayant dans ses attributions l'économie;
- un délégué du Ministre ayant dans ses attributions les classes moyennes;
- un délégué de l'Administration de l'Environnement.
- un délégué de l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance.

2.1.2. L'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services

15. L'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services assurera l'accréditation des vérificateurs environnementaux – personnes morales – ainsi que la gestion et la supervision du système d'accréditation.

2.2. Les vérificateurs environnementaux

16. Les vérificateurs environnementaux évaluent la conformité de l'analyse environnementale, de la politique environnementale, du système de management et des procédures d'audit des organisations sollicitant un enregistrement au système EMAS, ainsi que de leur mise en œuvre selon les dispositions du règlement de 2009.

17. En effet, selon l'article 4 du règlement de 2009, les organisations sollicitant un premier enregistrement doivent remplir différentes obligations :

- procéder à une analyse environnementale de tous leurs aspects environnementaux ;
- réviser, élaborer et mettre en œuvre, à la lumière des résultats de l'analyse environnementale, un système de management environnemental répondant à toutes les exigences visées à l'annexe II du règlement de 2009 et, le cas échéant, tenant compte des meilleures pratiques de management environnemental pour le secteur concerné ;
- effectuer un audit interne ;
- rédiger une déclaration environnementale.

L'analyse environnementale préalable, le système de management environnemental, la procédure d'audit et sa mise en œuvre sont vérifiés par un vérificateur environnemental accrédité ou agréé et la déclaration environnementale est validée par ce vérificateur.

18. En outre, tous les trois ans (ou tous les quatre ans) au moins, les organisations enregistrées doivent faire vérifier intégralement le système de management environnemental et le programme d'audit, ainsi que leur mise en œuvre. Elles doivent également actualiser la déclaration environnementale et la faire valider par un vérificateur environnemental.

2.2.1. Les vérificateurs personnes morales

19. Les personnes morales sont soumises à une procédure d'accréditation par l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services, conformément à la loi modifiée du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

2.2.2. Les vérificateurs personnes physiques

20. Les personnes physiques sont soumises à la procédure définie par la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales, privées ou publiques, autres que l'Etat pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement.

2.3. La demande d'enregistrement

21. Les organisations sollicitant un enregistrement adressent leur demande au ministre, qui les transmet au comité interministériel dans un délai de trente jours à compter de leur réception.

Ledit comité dispose d'un délai de trente jours pour émettre son avis. A cette fin, il examine les documents qui doivent être remis à l'appui de la demande, notamment la déclaration environnementale validée, sous forme électronique ou imprimée et la déclaration du vérificateur environnemental saisi préalablement par l'organisation demanderesse attestant une vérification et une validation conformes.

22. Si toutes les conditions sont remplies, le ministre enregistre l'organisation par la voie d'un arrêté ministériel dans les trente jours qui suivent la réception de l'avis du comité.

23. Une erreur matérielle s'est glissée à l'article 4 du projet de loi. Il convient en effet d'ajouter le verbe « **communiqué** » ou « **transmet** » entre « **le ministre les** » et « **pour avis au comité** ».

2.4. Voies de recours

24. Toutes les décisions du ministre sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être intenté sous peine de déchéance dans les quarante jours de la notification de la décision intervenue.

2.5. Sanctions

25. Le projet de loi se contente d'énoncer que sont punies d'une amende de 251 à 50.000 euros les infractions aux dispositions des articles 4, 6 à 9, 10, 13 à 15 et 18 à 27 du règlement de 2009.

26. Il est donc nécessaire de se reporter au règlement de 2009 pour connaître les obligations à respecter, sous peine de poursuites pénales et de sanctions financières. La CSL est d'avis qu'il serait préférable que le projet de loi reprenne les dispositions essentielles du règlement de 2009, ce dans un souci de clarté et de transparence juridique.

27. Ni le projet de loi, ni le commentaire des articles ne précise s'il s'agit d'une sanction pénale ou administrative. A défaut de précision, cette amende devrait être pénale et par conséquent relever

de la compétence des tribunaux répressifs. La CSL s'interroge néanmoins sur la légitimité de sanctions pénales face à un système qui se veut volontaire. Le règlement de 2009 laissant le choix entre des mesures judiciaires ou administratives, ne serait-il pas préférable d'opter pour le caractère administratif de ces amendes ?

28. A première vue, ces amendes semblent dirigées vers les entités adhérant ou souhaitant adhérer au système EMAS.

En effet, sont visées les organisations souhaitant être enregistrées ou étant enregistrées au système EMAS, notamment en ce qui concerne :

- les étapes préparatoires en vue de leur enregistrement (analyse environnementale, système de management environnemental, audit interne, déclaration environnementale),
- le renouvellement de leur enregistrement EMAS tous les 3 ans, voire tous les 4 ans pour les petites organisations,
- l'engagement de procéder à un audit interne environnemental tous les ans, voire tous les 2 ans et en assurer le suivi,
- l'analyse environnementale de modifications substantielles éventuelles.

Ce qui est confirmé par le commentaire des articles, qui énonce que le projet de loi n'introduit que des sanctions pécuniaires compte tenu du fait que le système est ouvert à la participation volontaire.

29. Toutefois sont également sanctionnées les règles qui sont à respecter par les organismes gouvernementaux chargés de l'enregistrement, du renouvellement, etc. des organisations intéressées.

30. Or selon l'article 1^{er} du projet de loi, il s'agit au Grand-duché de Luxembourg du ministre, qui encourrait par conséquent des amendes dans l'hypothèse où il ne remplissait par son rôle conformément au règlement de 2009. Si tel est réellement l'intention des auteurs du projet de loi, le projet de loi devrait l'exprimer plus clairement.

31. Enfin, peuvent aussi être sanctionnés les vérificateurs environnementaux.

32. Les présents projets de loi et de règlement grand-ducal n'appellent pas d'autre commentaire que ceux formulés dans le présent avis de la part de la Chambre des salariés.

Luxembourg, le 11 novembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.