

**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.**

-----

**Avis du Conseil d'Etat**

(1<sup>er</sup> février 2011)

Par dépêche en date du 29 septembre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 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.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que le 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.

Sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches en date du 12 novembre 2010 l'avis de la Chambre de commerce et en date du 30 novembre 2010 l'avis de la Chambre des salariés.

**Considérations générales**

Suite à une évaluation critique du système communautaire de management environnemental introduit originellement par le 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), les autorités européennes ont retenu que ledit règlement a démontré l'efficacité du système EMAS « pour promouvoir l'amélioration des performances environnementales des organisations », mais qu'il y a lieu de l'améliorer à certains égards.

Pour ce faire, le nouveau 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 le règlement 1221/2009) étend le spectre des organisations pouvant demander l'adhésion volontaire à l'EMAS. Désormais, le système n'est plus réservé à des acteurs industriels, mais ouvert à « une compagnie, une société, une firme, une entreprise, une autorité ou une institution établie dans la Communauté (...) ayant ou non la personnalité juridique, de droit public ou privé, qui a ses propres fonctions et sa propre administration » (article 2, point 21 du règlement 1221/2009). Le système sera ouvert autant à des organisations ayant leur siège dans l'Union européenne que hors Union, du moment qu'elles ont une activité ayant une incidence environnementale. Dans ce contexte, le système devient accessible à de petites organisations telles que définies à l'article 2, point 28 du règlement 1221/2009, en les faisant bénéficier d'un régime dérogatoire conformément à l'article 7 du même règlement. Le règlement 1221/2009 prend encore en considération les liens avec d'autres systèmes de management environnemental (articles 44 et 45 dudit règlement) et à faciliter les règles d'utilisation du logo EMAS, en prévoyant que les organisations établissent et publient périodiquement des déclarations environnementales relatives à leur progrès au niveau de leurs résultats en matière de management environnemental, en recourant à des documents de référence.

Le texte sous avis détermine les domaines de compétence réservés au ministre de l'Environnement, à l'Administration de l'environnement ainsi qu'à l'Institut luxembourgeois de normalisation, crée un groupe interministériel assistant le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, organise la procédure d'obtention de l'enregistrement au système EMAS, et introduit des sanctions pénales.

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi est muet lorsqu'il y va de déterminer les frais et droits d'enregistrement au système (article 39 du règlement), alors que le règlement communautaire les veut « raisonnables et proportionnés à la taille de l'organisation » et en prévoit l'application tant lors de la première inscription au système (article 5, paragraphe 3) que lors du renouvellement (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point e) du règlement).

Le projet de loi, tout comme le bref exposé des motifs, restent encore silencieux lorsqu'il y va des actions concrètes que l'Etat entend engager pour promouvoir le système EMAS (articles 35 à 37 du règlement 1221/2009). Il se limite à attribuer ce rôle à l'Administration de l'environnement (article 1<sup>er</sup> du projet de loi).

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article prévoit la répartition des compétences aux fins de l'exécution du règlement 1221/2009 entre le ministre de l'Environnement et l'Administration de l'environnement.

Ensuite, les auteurs ont recours à l'Institut luxembourgeois de normalisation pour faire accréditer les vérificateurs environnementaux et pour surveiller le système d'accréditation.

Le Conseil d'Etat estime, conformément à d'autres avis émis à l'occasion d'autres projets de loi introduisant les mesures concrètes pour l'application de règlements communautaires, qu'il suffirait amplement de préciser que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est l'autorité compétente chargée de coordonner et d'exécuter les tâches administratives prévues par le règlement 1221/2009, quitte à ce qu'il en charge les services de l'Administration de l'environnement de la gestion du service (voir l'avis du Conseil d'Etat de ce jour relatif au projet de loi n° 6224, ou encore son avis du 6 octobre 2009 relatif au dossier n° 6034, publié au doc. parl. n° 6034<sup>3</sup>).

### Article 2

Cet article distingue entre vérificateurs selon qu'il s'agit de personnes morales ou physiques.

Le Conseil d'Etat ignore pourquoi les auteurs font cette distinction qui n'est pas prévue par le règlement 1221/2009. Il est vrai que le paragraphe 7 de l'article 20 prévoit que si le vérificateur est un organisme, il doit présenter un organigramme, faisant de la sorte allusion au fait qu'un vérificateur peut être une personne autre que physique. Cependant, le règlement ne fait par ailleurs aucune différence entre les vérificateurs selon qu'ils sont des personnes physiques ou des personnes morales.

Par ailleurs, l'article 20, paragraphe 8 retient que le respect des données, exigences et garanties à fournir par les vérificateurs est garanti par l'organisme d'accréditation ou d'agrément. Or, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du projet sous avis, cette mission est accordée exclusivement à l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services.

La proposition des auteurs est d'autant plus incompréhensible que la loi du 21 avril 1993 mentionnée dans l'article sous avis se rapporte autant à des agréments pour des personnes physiques que pour des personnes morales.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'adapter l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 3

Cet article crée un comité interministériel appelé à « assister et conseiller le ministre dans l'exécution des tâches lui confiées par la présente loi », tandis que le ministre est « chargé de coordonner la mise en œuvre du règlement ».

Le règlement grand-ducal du 19 avril 2002 relatif aux modalités d'application et à la sanction du règlement 761/2001 précité prévoit déjà ce comité interministériel. Le Conseil d'Etat demande que le terme « Office luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance » soit remplacé par les termes « Institut luxembourgeois de la normalisation,... ».

### Article 4

Le Conseil d'Etat estime qu'il suffit que l'avis du comité soit demandé, sans que pour autant le ministre soit obligé d'attendre l'avis du comité, fût-il à émettre dans un délai précis et que le ministre soit obligé ensuite d'agir endéans un certain délai à partir de l'émission de l'avis du comité interministériel.

Dès lors, le Conseil d'Etat demande la suppression à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup> de la partie de la phrase « qui dispose d'un délai de trente jours pour lui retourner sa prise de position », et la suppression à l'alinéa 2 de la partie de la phrase « dans les trente jours qui suivent la réception de l'avis du comité ».

### Article 5

Les auteurs prévoient qu'un recours contre les décisions du ministre peut être intenté devant le tribunal administratif endéans un délai de 40 jours.

Le Conseil d'Etat recommande, dans un souci d'harmonisation des délais de recours en matière administrative et afin d'éviter que se posent des problèmes d'égalité devant la loi, de s'en tenir au droit commun qui prévoit un délai de recours de trois mois.

### Article 6

Le Conseil d'Etat doute que les sanctions inscrites au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous avis soient proportionnées. Ainsi, le montant maximal de la sanction est fixé désormais à 50.000 euros alors que le règlement grand-ducal du 19 avril 2002 prévoyait une sanction pécuniaire maximale de 12.500 euros. Comme le paragraphe 2 de l'article sous avis prévoit par ailleurs que les sanctions prévues dans le contexte de la loi sous avis ne portent pas préjudice à l'application des sanctions prévues dans la loi du 29 avril 2009 relative aux pratiques commerciales déloyales, les infractions à la loi sous avis pourront non seulement être sanctionnées par des amendes pénales supplémentaires allant jusqu'à 125.000 euros, mais encore être doublées par des sanctions civiles.

Si une organisation ne suffit plus aux critères d'EMAS, ne suffirait-il pas de la rayer du système?

Au vu des diverses infractions possibles dans les différentes dispositions, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs déterminent des sanctions pénales précises pouvant frapper les différentes infractions. A cet égard, le Conseil d'Etat constate que le règlement grand-ducal du 19 avril 2002 prévoyait en son article 3 certaines infractions précises pouvant entraîner des sanctions pénales déterminées.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1<sup>er</sup> février 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder