

N° 5159⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

relative à la coordination de la politique nationale
de développement durable

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(6.5.2004)

La Commission se compose de: M. Emile CALMES, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Ben FAYOT, Camille GIRA, Gusty GRAAS, Nico LOES, Robert MEHLEN, Claude MEISCH, Mme Ferny NICKLAUS-FABER, MM. Marco SCHANK et Nicolas STROTZ, Membres.

*

1. INTRODUCTION

1.1. Définition et objectif du développement durable

La définition de la notion du développement durable la plus communément produite est celle extraite du rapport „Our Common Future“ ou „Rapport Brundtland“ (1987), qui dit: „*le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.*“

Axé sur l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens, le développement durable conçoit une nouvelle harmonie entre notre action présente et ses conséquences futures. Dans toute décision, il faut prendre en compte une obligation du long terme, en intégrant une nouvelle notion de responsabilité humaine et politique. Il s'agit donc de prendre en compte les conséquences à long terme de notre action ou de notre inaction actuelles et de trouver des voies et des moyens innovants afin de faire évoluer les structures institutionnelles et d'influencer les comportements individuels.

L'objectif d'une politique de développement durable est l'établissement d'une stratégie visant à établir un équilibre harmonieux entre les exigences des générations actuelles et les perspectives des générations futures. Bien que le concept soit issu du domaine de la protection de l'environnement, il dépasse de loin la politique environnementale.

Trois piliers constituent ainsi les objectifs de la mise en oeuvre du développement durable:

- le pilier économique: une croissance économique reste toujours indispensable, que ce soit dans les pays dits industrialisés – pour mener à bien la transition de nos économies vers l'ère post-industrielle – ou dans les pays en voie de développement, dont la croissance économique va de pair avec le développement;
- le pilier social: le développement durable ne recherche pas la croissance du PIB pour le PIB, mais pour satisfaire les besoins de la population et répondre à des objectifs d'équité et de cohésion sociale. Un développement ne sera supportable ou tenable que s'il est partagé, que s'il entraîne dans sa dynamique l'ensemble de la société;
- le pilier environnemental: jusqu'ici le plus négligé, mais il ne peut y avoir de „soutenabilité“ du développement sans sauvegarder et régénérer l'environnement et les ressources à long terme. Considérant sa fragilité persistante et le fait que les réponses aux contraintes en relation avec les deux premiers piliers soient mieux cernées, la Commission de l'Environnement réitère sa position quant à la néces-

sité d'insister sur ce dernier pilier en l'élevant au même niveau d'importance et de priorité que les piliers économique et social.

Le développement durable demande ainsi la mise en harmonie des trois piliers en les plaçant sur un pied d'égalité.

1.2. Historique

1.2.1. au niveau international

Une prise de conscience grandissante concernant l'état alarmant de notre environnement et la relation de cause à effet avec le développement économique a amené l'engagement solidaire lors de la Conférence sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en juin 1992. Cette réunion constitue une étape décisive dans l'engagement des pays en faveur du développement durable.

La Conférence a vu l'adoption de conventions-cadres, telles que celles sur le changement climatique, la diversité biologique ou la désertification, qui confirmaient l'engagement des Etats présents. De plus, Rio s'est concrétisé par l'adoption de la Déclaration sur l'Environnement et le Développement, dans laquelle la finalité de replacer l'être humain au centre des préoccupations a été retenue. Ceci devra notamment être réalisé par la lutte contre la pauvreté dans le respect des générations présentes et futures. Il s'agit aussi de préserver l'équilibre planétaire et les ressources environnementales en vue d'un développement à long terme, en éliminant des modes de production et de consommation non durables au profit de ceux durables.

Pour atteindre ces objectifs, de nouveaux principes ont été définis, tels que le principe de précaution en matière d'environnement, le principe d'intégration de la protection de l'environnement comme partie intégrante du processus de développement, ainsi que le principe de responsabilité et de solidarité internationale et le principe de participation et de nouvelle gouvernance, relevant que l'implication des citoyens dans les décisions est indispensable.

Les 171 gouvernements présents à Rio ont adopté l'Agenda 21, qui constitue un plan global d'action concernant tous les domaines où l'activité humaine affecte l'environnement. Tous les acteurs concernés se sont engagés sur la mise en oeuvre de ce plan.

Dix ans après le sommet de Rio, s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002, le Sommet mondial sur le développement durable. L'Assemblée générale des Nations Unies avait décidé de convier les dirigeants du monde entier à un sommet avec, comme objectif, de relancer, au plus haut niveau politique, l'engagement pris en faveur du développement durable à Rio de Janeiro.

Le Sommet mondial pour le développement durable a adopté une Déclaration politique et un Plan de mise en oeuvre de dispositions qui portent sur un ensemble d'activités et de mesures à prendre afin d'aboutir à un développement qui tienne compte du respect de l'environnement.

Le Sommet qui a vu la participation de plus d'une centaine de chefs d'Etat et de gouvernement et de plusieurs dizaines de milliers de représentants gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales a abouti à des décisions qui portent, entre autres, sur l'eau, l'énergie, la santé, l'agriculture et la diversité biologique.

1.2.2. au niveau européen

En 1997, l'Europe s'engage à établir une stratégie de développement durable et la même année le Traité d'Amsterdam réaffirme l'engagement européen dans le domaine.

En juin 2001, le Conseil de Göteborg a approuvé la stratégie européenne de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union à l'égard d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques. Toutes les grandes politiques doivent être soumises à une „évaluation de leur impact sur le développement durable“. Il a été convenu de mettre en oeuvre une meilleure coordination des stratégies nationales et de fixer les prix afin qu'ils reflètent mieux ce que les différentes activités coûtent réellement à la société, notamment dans les domaines tels que le changement climatique, les transports, la santé publique et la gestion des ressources naturelles.

Par ailleurs, lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, l'Union européenne a lancé trois importantes initiatives de partenariat: l'initiative de l'Union européenne pour l'énergie, l'initiative de l'UE dans le domaine de l'eau et le plan d'action dans le domaine des forêts.

1.2.3. au niveau national

Le Plan National pour un Développement Durable

Conformément à l'engagement de Rio, le Gouvernement luxembourgeois a approuvé, en 1999, le Plan National pour un Développement Durable (PNDD). Pour son plan, le Luxembourg s'est appuyé sur la définition du développement durable telle qu'elle résulte du rapport „*Notre avenir à tous*“, dit „rapport Brundtland“.

En conséquence, dans son PNDD, le Luxembourg s'est donné une stratégie de développement durable s'appuyant sur les trois „piliers“ classiques de celui-ci: une économie performante et durable, la protection de l'environnement naturel et humain ainsi que l'équité socio-économique et la protection sociale.

Il s'agit de créer une synergie nouvelle entre le développement socio-économique et la protection des ressources naturelles et de l'environnement afin de répondre aux besoins des générations actuelles, sans compromettre les besoins des générations futures. Le fondement même d'une approche de développement durable, est que de véritables réponses ne peuvent être apportées que si elles sont formulées dans le cadre d'une vision globale des problèmes posés. C'est en particulier le cas des politiques contribuant simultanément à la croissance économique, au progrès social et à l'équilibre écologique. Selon le PNDD, ces trois objectifs doivent être traités sur un pied d'égalité.

Le programme gouvernemental

„Le principe du développement durable guidera les actions du Gouvernement en matière de politique environnementale.“

Telle a été l'introduction du chapitre consacré au Ministère de l'Environnement du programme gouvernemental du 12 août 1999. Tout en élevant la protection de l'environnement au rang de principe constitutionnel, le Gouvernement a assuré sa volonté de privilégier une politique de prévention à une politique dite de réparation.

Les Déclarations sur l'Etat de la Nation en 2000 et en 2002

Lors de la Déclaration du Gouvernement sur l'Etat de la Nation du 10 mai 2000, le Premier Ministre avait réitéré et renforcé ces affirmations en citant le terme de „développement durable“ et en assurant que *„de Prinzip vun der nohalteger Entwécklung wäert d'Schrëtt vun der Regierung an alle Politikberäicher begleeden. Dat as virun allem wouer am Beräich vun der Emweltpolitik, mä net nëmmen do.“*

Lors de la Déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 7 mai 2002, le Premier Ministre avait proposé la création d'un „Conseil Supérieur du Développement Durable“.

Le débat d'orientation sur le développement durable au Luxembourg

Dans son rapport relatif au débat d'orientation sur le développement durable, la Commission de l'Environnement a insisté sur les enjeux y relatifs qu'ils soient d'ordre social, économique et environnemental. En considération du fait que ces enjeux touchent à des matières complexes, faisant en sorte que le terme et l'approche du développement durable sont assez difficilement perceptibles et attractifs, elle a jugé indispensable de mettre en place une législation, des institutions, des moyens financiers et personnels appropriés.

La Commission de l'Environnement a estimé indispensable d'objectiver le débat sur le développement durable. La politique en la matière doit ainsi s'appuyer sur des faits établis. Afin de garantir une objectivation du débat, elle a estimé nécessaire d'établir un inventaire afin de disposer de données scientifiques et objectives, lesquelles devraient être actualisées régulièrement.

Par ailleurs, la Commission a mis en évidence la nécessité d'une initiative législative. Ainsi, lors du débat d'orientation en date du 4 juillet 2002, la Chambre des Députés a adopté une motion invitant le Gouvernement:

- à établir un inventaire comportant e.a. les différents scénarios du développement démographique et économique avec ses conséquences sociales ainsi que celles concernant notre environnement;
- à mettre en place une législation a) donnant une base légale au plan national pour un développement durable, b) instituant le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable qui évaluera les progrès réalisés vers la durabilité d'une manière scientifique et aussi objective que possible moyennant un système d'indicateurs de développement durable, c) instaurant un conseil supérieur du développement durable, d) créant une commission interdépartementale composée de délégués des départements ministériels clés devant veiller à l'intégration du concept de la durabilité dans les politiques sectorielles.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

En réponse à la motion votée par la Chambre des Députés, il a été élaboré le projet de loi sous rubrique. Son objectif est de créer le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et se concrétiser dans les prochaines années au Luxembourg. Il est ainsi proposé de mettre en place les institutions suivantes:

- le **Conseil Supérieur pour le développement durable** qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable. Il comprend notamment les représentants de la société civile, est présidé par le chef du Gouvernement assisté des ministres ayant dans leurs attributions l'environnement et l'aménagement du territoire. En tant que forum de discussion, il doit permettre un débat contradictoire et direct au sujet des actions du Gouvernement en matière de développement durable.
- la **Commission interdépartementale du développement durable** comprenant des représentants de tous les départements ministériels, ayant comme principale mission de préparer et de rédiger le plan national pour un développement durable soumis par la suite au Gouvernement pour approbation. Cette commission peut s'adjoindre des experts pour accomplir cette mission. Une seconde mission de la commission consiste à établir un rapport concernant la mise en oeuvre du développement durable dans les différentes politiques sectorielles. Les indicateurs de développement durable en tant que partie intégrante du rapport doivent servir d'outil de mesure quant aux progrès réalisés sur la voie du développement durable.

Les instruments pour la mise en oeuvre de l'action gouvernementale sont ainsi:

- le **plan national pour un développement durable**, établi tous les 4 ans, doit préciser les domaines d'action, les objectifs et les actions à prendre dans la perspective du développement durable; il constitue un document politique dont le Gouvernement assume la responsabilité finale et qui doit le guider sur la voie du développement durable;
- le **rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable**, établi tous les deux ans, doit décrire, d'une manière scientifique et aussi objective que possible, la situation du Luxembourg en matière de développement durable en vue de tirer les enseignements tant des succès engrangés que des erreurs commises;
- les **indicateurs de développement durable** qui en tant que partie intégrante du rapport doivent servir d'outil de mesure quant aux progrès réalisés sur la voie du développement durable;
- le **Conseil Supérieur pour le développement durable** qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable;
- la **Commission interdépartementale du développement durable** qui prépare l'avant-projet de plan, rédige le projet de plan ainsi que le rapport national et veille à l'intégration sectorielle du développement durable dans les politiques sectorielles.

*

3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

3.1. Avis de la Chambre de Travail

La Chambre de Travail insiste dans son avis du 11 juillet 2003 sur la nécessité de donner une impulsion nouvelle à une politique globale et cohérente faisant trop souvent défaut à l'heure actuelle en matière de développement durable, carence que le projet de loi sous rubrique serait à même de pallier.

Le projet de loi est approuvé par la Chambre de Travail au motif que celui-ci permettra au moyen des instruments, des procédures et processus qu'il instaure d'appliquer de façon concrète le concept du développement durable.

La Chambre de Travail estime en outre opportun de faire représenter aussi bien le Conseil Economique et Social, ainsi que le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire au sein du Conseil supérieur, cela en considération du fait qu'ils sont confrontés, dans leurs réflexions et travaux, au concept de développement durable.

3.2. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi sous réserve de plusieurs remarques.

Ainsi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si le ministre ayant l'économie dans ses attributions n'aurait pas pu contribuer de façon plus directe à la gestion et à la coordination des objectifs du développement durable.

De plus elle estime que toute chambre professionnelle et tout syndicat représentatif des secteurs privé et public devrait être représenté par un membre respectif.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que, dans le cas du présent projet de loi, les circonstances exceptionnelles pouvant déroger au principe du non-recrutement d'employés, ne seraient pas données.

Finalement la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics juge opportun de déclarer le plan national pour un développement durable, en tout ou en partie, obligatoire par règlement grand-ducal.

3.3. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 29 septembre 2003, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle souscrit aux principes inhérents au développement durable visant à concilier les aspects économiques, écologiques et sociaux. Aussi estime-t-elle que les efforts consentis par les entreprises luxembourgeoises dans ce domaine sont en constante progression. Elle regrette d'ailleurs que les entreprises en tant que principaux acteurs soient sous-représentées (trois membres appartenant aux organisations patronales, un membre représentant la Chambre de Commerce et un membre représentant la Chambre des Métiers) au sein du Conseil supérieur pour le développement durable, qui à ses yeux ne devrait pas dégénérer en un simple forum de discussion.

La Chambre de Commerce s'oppose en outre à toute prolifération de législations ou réglementations trop contraignantes ou rigides qui risqueraient de freiner le développement des entreprises ou le déploiement de nouvelles activités. Ainsi la Chambre de Commerce plaide plutôt pour des engagements négociés sur une base volontaire entre les autorités politiques et les entreprises. Ainsi les objectifs à atteindre ainsi que les moyens de contrôle à mettre en place devraient-ils être fixés conjointement.

Le projet de loi sous rubrique se limitant à formaliser les organes et les instruments jugés nécessaires pour la mise en oeuvre de la politique en matière de développement durable et afin de permettre une coordination des actions afférentes entre les différents départements ministériels, conformément aux engagements pris par le Grand-Duché aux niveaux international et européen, la Chambre de Commerce peut approuver cette façon de procéder des auteurs du projet de loi.

Concernant le Plan national pour le développement durable, la Chambre de Commerce estime que ce dernier devrait assurer avant tout une fonction de coordination des différentes politiques sectorielles plutôt que d'aboutir à un dirigisme écologique. Elle se prononce en faveur d'une stratégie politique rationnelle et réalisable, tant sur le plan national qu'international, qui constituerait une condition préa-

lable essentielle pour que les acteurs économiques et sociaux apportent leur plein soutien aux vastes objectifs sociétaux inhérents au développement durable.

Compte tenu de la situation conjoncturelle et du contexte économique actuel, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faudrait, au cours des prochaines années, clairement accorder une priorité au volet économique.

D'après la chambre professionnelle, le projet de loi ne reflèterait pas les problèmes actuels inhérents aux actions politiques poursuivies jusqu'à présent par le Gouvernement en matière de développement durable. La Chambre de Commerce critique le manque de coordination entre les différentes politiques lors de l'élaboration de nouveaux textes législatifs ou réglementaires. La Chambre de Commerce espère que le cadre proposé par le projet de loi sous rubrique permettra à l'avenir d'assurer une coordination optimisée et une plus grande cohérence à tous les niveaux. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle ses demandes répétées de voir la coordination interministérielle du développement durable transférée du Ministère de l'Environnement au Ministère d'Etat.

Tout en approuvant la politique d'investissement pratiquée par le Gouvernement dans le passé, la Chambre de Commerce estime néanmoins que les autorités devraient à l'avenir se fixer des priorités en ce qui concerne la réalisation de quelques grands projets d'infrastructure pour ne pas hypothéquer à moyen terme l'équilibre de nos finances publiques. La Chambre de Commerce regrette ainsi que les autorités ignorent de plus en plus souvent les coûts d'administration, d'entretien ou de fonctionnement afférents à de nouvelles infrastructures, ce qui ne correspondrait point à une gestion financière „durable“ des deniers publics.

Quant aux prestations sociales, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'effectuer des améliorations structurelles pour correspondre à l'objectif d'une protection sociale durable.

Dans le domaine environnemental, le fait de retenir au Luxembourg systématiquement, les normes et critères les plus sévères, dépassant largement les seuils exigés par les directives européennes irait, selon la chambre professionnelle, à l'encontre de l'objectif poursuivi, en démotivant les entreprises à faire des efforts supplémentaires en matière de protection de l'environnement naturel. Ainsi la législation „commodo-incommodo“ constituerait encore et toujours un frein à l'investissement, au développement et à la croissance économique, avec toutes les implications négatives que cela comporterait en matière de développement durable.

La politique de diversification, quant à elle, devrait à l'avenir être poursuivie afin d'éviter à notre pays de baser sa croissance future sur une structure monolithique, ce qui ne correspondrait guère aux préceptes du développement durable. Par conséquent il faudrait perpétuer la promotion d'implantation au pays tant d'entreprises industrielles que d'entreprises de service.

Quant à l'introduction éventuelle de taxes à caractère écologique, la Chambre de Commerce estime que celles-ci peuvent être un bon instrument afin d'orienter l'agent économique vers un comportement plus respectueux de l'environnement, à condition de l'existence de solutions alternatives au produit ou service taxé et une élasticité minimale de la demande par rapport à la taxe; d'études scientifiques permettant de juger objectivement les performances écologiques; d'éviter une perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans un contexte européen, voire mondial; d'une neutralisation de l'effet de la taxe au niveau de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre de Commerce tient à préciser qu'elle veut clairement distinguer entre taxes écologiques, dont le produit a vocation à se rétrécir ou à disparaître (cf. taxe sur l'essence avec plomb), d'une part et taxes de financement, d'autre part. Concernant ces dernières, la Chambre de Commerce entend marquer son opposition à l'introduction sous le couvert de l'écologie de telles taxes, lorsque celles-ci se répercutent défavorablement sur le coût global des entreprises au niveau des différents secteurs. Ainsi les taxes généralisées sur la consommation d'énergie ne seraient-elles aucunement compatibles avec l'objectif de maintien de la compétitivité notamment dans le secteur industriel, peu importe leur utilisation.

En conclusion, la Chambre de Commerce en réitérant son attachement aux principes inhérents au développement durable, recommande aux autorités politiques de privilégier l'instrument des accords volontaires à négocier entre le Gouvernement et le secteur privé, afin d'éviter tout frein au développement socio-économique par des législations ou réglementations trop rigides et sévères.

3.4. Avis de la Chambre des Employés Privés

Dans son avis du 22 octobre 2003, la Chambre des Employés Privés accueille favorablement le projet de loi sous rubrique créant un cadre afin de mener une politique de développement durable appropriée. Cependant elle regrette le laps de temps jugé excessivement long entre l'adoption du Plan national de développement durable en 1999 et le dépôt du projet de loi sous rubrique.

Elle souhaite également que la consultation de la population prévue par le projet ne reste pas lettre morte, mais sera mise en oeuvre de façon concrète.

3.5. Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 13 janvier 2004, la Chambre des Métiers rappelle la position de l'artisanat par rapport au concept d'une politique du développement durable, position selon laquelle un développement durable ne pourrait être mené qu'en s'appuyant sur un pilier économique solide.

La Chambre des Métiers quant à elle salue l'initiative des auteurs du projet de loi sous rubrique visant à se doter des instruments et organes nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique intégrée en matière de développement durable.

Elle déplore que jusqu'à présent la compétence dans ce domaine politique réside exclusivement au niveau du Ministre ayant dans ses attributions l'Environnement. Cependant, la Chambre des Métiers s'interroge sur l'opportunité de disposer de plusieurs structures consultatives à vocation similaire ou au moins interférentes. Se poserait ainsi la question relative à la position d'un Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) par rapport au Conseil Economique et Social (CES) et par rapport au Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT). Il faudrait dès lors s'interroger sur la valeur objective et politique des avis et expertises respectifs.

Concernant la composition du Conseil Supérieur pour le Développement Durable, la Chambre des Métiers estime que le pilier „écologique“ se trouve sous-représenté par rapport au pilier „social“. Par conséquent, la Chambre des Métiers propose d'en repenser la composition.

Bien que saluant l'initiative des auteurs du projet de loi d'exiger une évaluation des conséquences financières, économiques, sociales et écologiques des mesures spécifiques proposées par ledit plan, la Chambre des Métiers estime cependant que le délai de mise à jour du plan national, à savoir 4 ans, ne se prête guère à ce genre d'analyse. Aussi la chambre professionnelle juge-t-elle nécessaire de procéder à une telle analyse d'impact lors de l'élaboration de chaque texte réglementaire.

En conclusion, la Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous rubrique qu'elle juge globalement satisfaisant. Par contre, elle estime que les interférences pouvant se créer entre les nouvelles structures, notamment le Conseil Supérieur du Développement Durable, et celles déjà existantes, ne profiteront pas nécessairement à la mise en oeuvre d'une politique responsable de développement durable.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 2 mars 2004, le Conseil d'Etat relève le flou qui entache la notion même de développement durable et estime que de nombreux problèmes pourraient se poser au niveau juridique. Selon la Haute Corporation, il s'ensuit que les juridictions deviendraient les véritables détentrices du pouvoir proprement politique consistant à arbitrer entre les exigences économiques et les attentes écologiques et sociales. Le concept du développement durable risque aux yeux du Conseil d'Etat également d'être source de grandes difficultés en cas d'interprétation par la Cour constitutionnelle. Aussi le Conseil d'Etat, dans l'hypothèse d'une inscription du développement durable dans la loi fondamentale, doute-t-il sérieusement de l'opportunité et de la nécessité du projet de loi sous rubrique instituant deux commissions consultatives qui risqueraient de faire double emploi avec d'autres organes consultatifs dont notamment le Comité interministériel de l'aménagement du territoire et le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et prévoyant l'établissement d'un plan national pour le développement durable sans en préciser le caractère (impératif ou seulement déclaratif) ni en qualifier le système d'indicateurs de développement durable.

Ces omissions étonneraient d'autant plus qu'on se trouve, selon le Conseil d'Etat, dans des domaines réservés en principe à la loi par la Constitution par référence à la liberté d'industrie et de commerce. Aussi estime-t-il que ces paramètres et autres indicateurs sont, sous peine d'opposition formelle, à qualifier ou à quantifier par la loi même quitte à les approfondir, compléter, modifier, réviser ou élargir selon l'évolution des trois dimensions économique, écologique et sociale du développement durable.

Le Conseil d'Etat estime indispensable une qualification précise des mesures relatives à la politique nationale de développement durable sur lesquelles le Conseil supérieur pour le développement durable a mission d'émettre des avis. Aussi faudrait-il préciser la valeur et le caractère de ces avis.

Le Conseil d'Etat trouve indiqué de revoir les missions et les modalités du Conseil supérieur en tenant compte de sa nature essentiellement consultative. Il en est de même de la composition de ce Conseil et de la Commission qui risqueraient, en ce qui concerne les autorités publiques surtout, de connaître les mêmes délégués.

*

5. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 2 mars 2004, il a été procédé à une série d'amendements.

Il a notamment tenu compte de la recommandation du Conseil d'Etat concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur pour le développement durable et de la Commission interdépartementale du développement durable. L'exemple de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes a été suivi. Il a ainsi été retenu d'arrêter dans le cadre de la loi les missions spécifiques du Conseil Supérieur et de la Commission, alors que leur composition, organisation et fonctionnement seraient à préciser par règlement grand-ducal.

Par ailleurs, dans la partie générale de son avis, le Conseil d'Etat a critiqué l'absence d'indication quant au caractère impératif ou déclaratif du plan national pour le développement durable. L'amendement de l'article 13 entend y remédier en prévoyant – à l'instar de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles – que le plan peut être déclaré obligatoire, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal. Il en est de même de l'objectif assigné au plan national pour un développement durable.

Finalement, également dans sa partie générale, le Conseil d'Etat a demandé que les indicateurs de développement durable soient „*sous peine d'opposition formelle, à qualifier et à quantifier par la loi même*“. En considération de la difficulté de donner suite à cette demande, il est jugé préférable de biffer l'alinéa y relatif.

Indicateurs de développement durable

Concernant la requête du Conseil d'Etat de qualifier ou quantifier des indicateurs, sous peine d'opposition formelle, par la loi, la Commission de l'Environnement tient à souligner qu'en acceptant l'Agenda 21 et la Déclaration de Rio en 1992, le Luxembourg s'est engagé à définir et à mettre en oeuvre une politique de développement durable. En effet, dans son chapitre 40, l'Agenda 21 réclame la définition et la mise à jour régulière d'indicateurs destinés à documenter et analyser le chemin parcouru sur la voie du développement durable.

Par ailleurs, le Plan National de Développement Durable du Luxembourg, publié au printemps 1999, précisait clairement dans sa section sur l'exécution et le monitoring du plan que: „*Le Gouvernement fera reposer sa politique environnementale sur des données, des statistiques et des indicateurs comparables et fiables, sur une information scientifique valable, sur une évaluation des coûts et de l'avantage d'action ou de l'absence d'action. La liste d'indicateurs de l'annexe I, s'alignant sur le concept des indicateurs de développement durable proposé par les Nations Unies tout en tenant compte des conditions, activités et priorités du développement durable du Luxembourg, fait partie intégrante du Plan National pour un Développement Durable. Elle sera progressivement adaptée suivant les résultats des travaux en cours sur les indicateurs au niveau de la Commission Européenne.*“ Par ailleurs, ce document mentionnait aussi que: „*Des indicateurs significatifs doivent permettre d'évaluer objectivement la progression de la réalisation du Plan*“, et que le Luxembourg visera à: „*(...) soutenir l'action interna-*

tionale visant à définir des indicateurs de développement durable et évaluer les dépenses au titre de l'aide à l'environnement“.

Un indicateur est une donnée sélectionnée à partir d'un ensemble statistique en raison de sa signification et de sa représentativité particulière: p. ex., les émissions nationales de gaz à effet de serre constituent un indicateur de la contribution du Luxembourg à cet effet. L'indice de précarité ou taux de pauvreté relative est un indicateur de la richesse relative de la population luxembourgeoise et de la proportion de celle-ci souffrant de la pauvreté ou risquant d'y tomber.

Les indicateurs de développement durable (IDD), par une condensation de l'information, simplifient la perception et l'évaluation quantifiée de phénomènes environnementaux, sociaux ou économiques souvent complexes. La publication de IDD permet d'illustrer concrètement le développement durable et ses enjeux et d'expliquer la notion de développement durable. Un second attribut des IDD consiste à évaluer l'avancement de la mise en œuvre d'actions et de politiques durables, ainsi qu'à identifier d'éventuels problèmes auxquels la société est confrontée. Les IDD sont également un instrument de communication, cela en simplifiant la perception et l'évaluation quantifiée de phénomènes environnementaux, sociaux et économiques généralement complexes.

La nécessité de produire des IDD doit également être argumentée dans la perspective que le contraire ferait dépendre le Luxembourg des résultats produits dans diverses publications et évaluations réalisées par des organismes internationaux. Or, les listes d'IDD au niveau supranational sont toujours le reflet d'un consensus entre les points de vue des pays membres et ne reflète donc pas nécessairement les principaux enjeux nationaux en terme de développement durable du pays.

Il semble ainsi évident que la production d'indicateurs de développement durable fait partie intégrante des travaux et des politiques en faveur du développement durable. Ils ne sont pas destinés à quantifier la durabilité de manière absolue, mais ont été sélectionnés pour leur pertinence à illustrer l'évolution passée et à qualifier cette dernière en fonction de la direction à suivre.

*

6. AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis complémentaire en date du 4 mai 2004, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations particulières sur la majorité des amendements gouvernementaux, cela en considération du fait qu'il s'agit pour la plupart d'entre eux de reprise de propositions de texte afférentes de l'avis du Conseil d'Etat du 2 mars 2004.

Néanmoins, au sujet des indicateurs, le Conseil d'Etat fait – sous peine d'opposition formelle – une proposition de texte exigeant que les indicateurs soient déterminés par règlement grand-ducal.

La Commission de l'Environnement se demande si le Conseil d'Etat a bien saisi la portée des indicateurs de développement durable, qui reflètent seulement une évolution dans le temps dans certains secteurs clés sociaux, économiques et environnementaux mais ne constituent nullement des normes contraignantes pour ces secteurs.

La Commission interprète le commentaire afférent du Conseil d'Etat dans le sens que le règlement grand-ducal devrait déterminer les indicateurs à considérer lors du suivi de la mise en œuvre d'un plan pour un développement durable, ainsi que pour le reporting et la communication en la matière auprès des instances européennes (UE) et internationales (Nations Unies, OCDE).

*

7. TRAVAUX DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

Lors de la réunion de la Commission de l'Environnement en date du 11 mars 2004, le président M. Emile Calmes a été désigné comme rapporteur. Suite à une présentation du projet de loi sous rubrique par le président, il a été procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission de l'Environnement s'est étonnée de la critique de la Haute Corporation quant à l'omission d'une définition des indicateurs et des paramètres de développement durable. Elle a ainsi tenu à préciser dans le présent rapport la fonction d'indicateurs de développement durable destinés à documenter et à analyser le chemin parcouru sur la voie du développement durable.

La Commission s'est ralliée aux modifications écrites proposées par le Conseil d'Etat notamment au sujet du statut du Plan National pour un Développement Durable. Par la suite, le Gouvernement a introduit une version amendée au Conseil de Gouvernement.

La réunion du 5 mai 2004 a été consacrée à l'examen des amendements gouvernementaux et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Les discussions ont porté sur la nécessité d'inscrire tant le principe de précaution que le principe du pollueur-payeur dans le projet de loi sous rubrique. En conclusion, la Commission a estimé qu'il est sous-entendu que les deux principes font partie intégrante de la notion du développement durable.

Quant à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, il a été décidé de retenir le texte proposé par la Haute Corporation et donc de déterminer les indicateurs par règlement grand-ducal.

Lors de la réunion du 6 mai 2004, la Commission de l'Environnement a procédé à l'examen et au vote du projet de rapport.

*

8. CONCLUSION

Lors de son rapport en préparation du débat d'orientation en juillet 2002, la Commission de l'Environnement avait conclu sur le développement durable en tant que stratégie de modernisation contenant un important potentiel en matière d'innovation pour l'économie, l'environnement et la société.

Dans l'objectif d'atteindre une meilleure qualité de vie, la méthode „développement durable“ ne peut pas fonctionner à court terme. Elle ne peut pas être changée en cours de route, si ce n'est que pour l'améliorer davantage. Par ailleurs il est évident que chaque acteur – économique, social et écologique – a des intérêts naturels à défendre. Ce n'est que dans le respect et la prise de conscience de tous les acteurs des problèmes des différents secteurs qu'un progrès vers une vraie politique de développement durable est possible.

Tout comme il est certain que le passage vers le développement durable ne peut être résolu à court terme, il ne peut être imposé par l'Etat. Il importe néanmoins de poser les jalons nécessaires, afin que lorsque notre société se voit confrontée à des problèmes ou constate de nouvelles opportunités pour son développement, elle est à même de prendre des décisions pour effectuer la réorientation requise. Cette capacité de prendre des décisions est cependant liée à l'existence d'institutions.

La Commission de l'Environnement estime que la future législation notamment en créant les institutions requises permettra de prendre des décisions, d'effectuer des réorientations nécessaires, de mettre en œuvre la méthode de développement, en promouvant son intégration sectorielle et en élargissant le débat à l'ensemble de la société.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI
relative à la coordination de la politique nationale
de développement durable**Chapitre I.– Des objectifs et définitions**

Art. 1er. La présente loi a pour objet d'arrêter le cadre, les organes et les instruments de la politique nationale de développement durable.

Art. 2. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par:

- développement durable: le développement axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins, et basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement;
- Ministre: le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la coordination interministérielle du développement durable;
- Conseil Supérieur: le Conseil Supérieur pour le Développement Durable;
- Commission: la Commission interdépartementale pour le développement durable;
- Plan: le Plan National pour un Développement Durable;
- Rapport: le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable.

Chapitre II.– Du Conseil Supérieur pour le Développement Durable

Art. 3. Il est créé un Conseil Supérieur pour le Développement Durable.

Art. 4. 1. Le Conseil Supérieur a pour mission:

- a) d'être un forum de discussion sur le développement durable;
- b) de proposer des recherches et études dans tous les domaines ayant trait au développement durable;
- c) d'établir des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union Européenne;
- d) de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs;
- e) d'émettre des avis sur toutes mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le Gouvernement, notamment sur le plan national pour un développement durable et sur l'exécution des engagements internationaux du Luxembourg.

2. Le Conseil Supérieur remplit ses missions en adressant de son initiative des propositions au Gouvernement et en donnant son avis sur toutes les questions et tous les projets concernant le développement durable national que le Gouvernement lui soumet.

3. Il peut consulter les administrations et organismes publics ainsi que toute personne dont la collaboration est jugée utile pour l'examen de certaines questions.

4. Le Conseil Supérieur rend un avis dans les trois mois de la demande. En cas d'urgence, un délai plus court peut être prescrit par celui qui demande l'avis. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à un mois.

5. Le Conseil Supérieur rédige un rapport annuel de ses activités. Ce rapport est adressé au Gouvernement et à la Chambre des Députés.

Art. 5. La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le Gouvernement met à la disposition du Conseil Supérieur un secrétariat. Pour pourvoir ce secrétariat en personnel, le Gouvernement peut faire appel notamment à du personnel spécialisé, statutaire ou contractuel. Le Conseil Supérieur est associé à la sélection de ce personnel.

Art. 6. Le Conseil Supérieur dispose d'une dotation à la charge du budget de l'Etat.

Chapitre III.– Commission interdépartementale du développement durable

Art. 7. Il est institué une Commission interdépartementale pour le développement durable.

Art. 8. La Commission a pour missions:

- d'élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable;
- de favoriser et promouvoir la mise en oeuvre du plan en l'intégrant dans les préoccupations majeures de leur secteur respectif;
- de suivre la mise en oeuvre du plan dans les différents secteurs en assurant l'inventaire et le degré d'achèvement, de réussite ou d'échec des actions, des projets, des mesures et des instruments utilisés, des objectifs visés;
- de rédiger tous les deux ans un rapport national tel que visé à l'article 17 sur la politique de développement durable et sur la mise en oeuvre du plan dans les administrations et organismes publics;
- de saisir le Conseil de Gouvernement des projets, des actions ou mesures susceptibles de promouvoir la réalisation du plan.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 9. La Commission établit, avant le 31 mars, un rapport annuel des activités de l'année écoulée. Ce rapport est adressé à tous les membres du Gouvernement, à la Chambre des Députés et au Comité.

Chapitre IV.– Du plan national pour un développement durable

Art. 10. Un plan national pour un développement durable est établi tous les quatre ans sur base du rapport national.

Ce plan précise les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective d'un développement durable au niveau national et international, formule des objectifs concrets et propose les actions et instruments nécessaires à leur mise en oeuvre, ainsi que les indicateurs sociaux, économiques et écologiques à respecter dans les diverses catégories à déterminer par règlement grand-ducal.

Au moins les thèmes suivants seront traités, en ce qu'ils concernent le développement durable:

1. la désignation des secteurs clés dans lesquels des mesures particulières doivent être prises pour assurer le développement durable et la formulation d'objectifs dans le temps y relatifs;
2. les mesures, les moyens et les délais proposés pour réaliser les objectifs fixés, de même que les priorités à respecter à cet égard;
3. les conséquences financières, économiques, sociales et écologiques que l'on peut raisonnablement escompter des mesures particulières de développement durable à prendre.

Art. 11. 1. L'avant-projet de plan est préparé par la Commission.

2. Le Ministre soumet l'avant-projet de plan au Gouvernement pour accord.

3. L'avant-projet de plan approuvé par le Gouvernement est soumis pour avis à la Chambre des Députés et au Conseil Supérieur.

4. Le Ministre arrête les mesures permettant de donner à l'avant-projet de plan la notoriété la plus étendue possible et de consulter la population sur ce sujet.

5. Dans les quatre mois suivant la communication de l'avant-projet de plan, la Chambre des Députés et le Conseil Supérieur communiquent au Gouvernement leurs avis motivés sur l'avant-projet.

6. Dans les deux mois suivant l'échéance du délai visé au paragraphe 5, la Commission rédige le projet définitif de plan.

7. Le Ministre communique au Gouvernement le projet définitif de plan.

Art. 12. 1. Le Gouvernement approuve le plan tout en précisant, le cas échéant, les motifs pour lesquels il a été dérogé à l'avis de la Chambre des Députés et du Conseil Supérieur. Le plan est publié au Mémorial.

2. Le plan est communiqué à la Chambre des Députés, au Conseil Supérieur ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont le Luxembourg fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou y sont associées.

3. Le Ministre arrête les mesures permettant de donner au plan la notoriété la plus étendue possible.

4. Le plan national guide l'orientation politique du Gouvernement et des pouvoirs locaux en matière de développement durable. Il peut être déclaré obligatoire, en tout ou en partie, par règlement grand-ducal.

Art. 13. Un plan est arrêté pour la première fois au plus tard dans les douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

A défaut d'une prorogation du plan existant, tout nouveau plan est arrêté trois mois au moins avant l'expiration de la période couverte par le plan en cours.

Chapitre V. – Du rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable

Art. 14. La Commission établit tous les deux ans un rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable.

Dans le cadre du développement durable, ce rapport comprend:

- une description, une analyse et une évaluation de la situation existante au Luxembourg en rapport avec les développements au plan international;
- une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable sur base d'indicateurs de développement durable;
- une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Art. 15. Le rapport est communiqué au Ministre qui l'adresse au Gouvernement, à la Chambre des Députés, au Conseil Supérieur ainsi qu'à toutes les instances internationales officielles dont notre pays fait partie et qui sont une émanation de la Conférence de Rio ou y sont associées.

Le Ministre fixe la liste d'autres destinataires du rapport et prend les mesures visant à en assurer la publicité la plus large.

Art. 16. Un rapport est rédigé pour la première fois au plus tard dans les neuf mois à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Luxembourg, le 6 mai 2004

Le Président-Rapporteur,
Emile CALMES

