



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5159

Projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable

Date de dépôt : 20-05-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 02-03-2004

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
20-05-2003	Déposé	5159/00	<u>3</u>
11-07-2003	Avis de la Chambre de Travail (11.7.2003)	5159/01	<u>16</u>
17-07-2003	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.7.2003)	5159/02	<u>19</u>
29-09-2003	Avis de la Chambre de Commerce (29.9.2003)	5159/03	<u>24</u>
22-10-2003	Avis de la Chambre des Employés Privés (22.10.2003)	5159/04	<u>33</u>
13-01-2004	Avis de la Chambre des Métiers (13.1.2004)	5159/05	<u>38</u>
02-03-2004	Avis du Conseil d'Etat (2.3.2004)	5159/06	<u>43</u>
25-03-2004	Amendements gouvernementaux - Texte des amendements gouvernementaux - Commentaire des amendements - Texte coordonné du projet de loi amendé	5159/07	<u>52</u>
04-05-2004	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (4.5.2004)	5159/08	<u>60</u>
06-05-2004	Rapport de commission(s) : Commission de l'Environnement Rapporteur(s) :	5159/09	<u>63</u>
08-06-2004	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (08-06-2004) Evacué par dispense du second vote (08-06-2004)	5159/10	<u>78</u>
31-12-2004	Publié au Mémorial A n°102 en page 1622	5159	<u>81</u>

5159/00

N° 5159

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

**PROJET DE LOI**relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable

\* \* \*

*(Dépôt: le 20.5.2003)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.5.2003).....	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Texte du projet de loi.....	6
4) Commentaire des articles.....	9

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de l'Environnement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable.

Palais de Luxembourg, le 5 mai 2003

*Pour le Ministre de l'Environnement,*

*Le Secrétaire d'Etat,*  
Eugène BERGER

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le Luxembourg s'est engagé, d'abord à Rio en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement puis de nouveau à Johannesburg en 2002 lors du Sommet mondial pour le développement durable, à élaborer et à mettre en œuvre une politique de développement durable sur le plan national et à participer activement aux efforts consentis au niveau international.

En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a approuvé la stratégie de développement durable de l'Union Européenne qui complète l'engagement politique de l'Union à l'égard d'un renouveau économique et social en ajoutant une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, définissant une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques.

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 des travaux de la *Commission Mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement* (CMED) de 1987 (rapport *Notre avenir à tous*, dit „rapport Bruntland“): „**le développement durable est un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.**“ 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. Ces trois objectifs doivent être traités sur un pied d'égalité.

Si le premier challenge du développement durable est de proposer des solutions à ces aspirations fondamentales que sont le bien-être de la population, l'émergence d'une société plus équitable et, corrélativement, la protection de la nature et des ressources naturelles, le grand défi du développement durable, à long terme, sera d'intégrer complètement les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles capables d'y répondre, c'est-à-dire de promouvoir une prise de décision politique „intégrée“ et l'abolition des frontières existantes entre ces trois domaines d'actions politiques.

Dans le passé récent, le Gouvernement luxembourgeois a affiché maintes fois sa volonté d'axer sa politique et le développement futur du Luxembourg sur les principes du développement durable:

- dans l'accord de coalition de 1999, le Gouvernement a exprimé clairement son intention d'introduire le principe du développement durable dans sa manière de gérer les affaires d'Etat en s'y référant à 22 reprises;
- l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères confère au Ministre de l'Environnement la compétence de coordination interministérielle du développement durable;
- lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 10 mai 2000, le Premier Ministre a affirmé que „de Prinzip vum der nohalteger Entwécklung wäert d'Schrëtt vum der Regierung an alle Politikberäicher begleeden. Dat as virun allem wouer am Beräich vum 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 a proposé la création d'un „conseil supérieur du développement durable“ qui doit également intégrer le „conseil supérieur de l'aménagement du territoire“.

La Chambre des Députés a adopté le 4 juillet 2002 suite à un débat d'orientation sur le développement durable 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 œuvre 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.

C'est pour répondre à ces challenges et attentes que le présent projet de loi a pour objectif de créer le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et se concrétiser dans les prochaines années au Luxembourg.

A cet effet, le projet de loi instaure, d'une part, le **Conseil Supérieur pour le développement durable** qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable. Le Conseil Supérieur qui comprend avant tout 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. Il est en premier lieu un forum de discussion qui doit permettre également le débat contradictoire et direct au sujet des actions du Gouvernement en matière de développement durable. L'action du Conseil ne pourra se substituer aux missions réservées au pouvoir exécutif. Afin d'éviter toute ambiguïté à ce sujet, les membres du Gouvernement siégeant au Conseil Supérieur ne participent pas aux votes auxquels celui-ci procède en rapport avec les avis adressés au Gouvernement.

D'autre part, le projet de loi institue une **Commission interdépartementale du développement durable** comprenant des représentants de tous les départements ministériels et qui a comme mission principale de préparer et de rédiger le plan national pour un développement durable qui est soumis dans la suite au Gouvernement pour approbation. Cette commission peut s'adjoindre des experts pour accomplir cette mission. Une autre mission de la commission consiste à établir un rapport concernant la mise en oeuvre du développement durable dans les différentes politiques sectorielles. L'autorité pour la commission réside auprès du Conseil de Gouvernement; le représentant du membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la coordination interministérielle du développement durable assure le secrétariat de ladite commission.

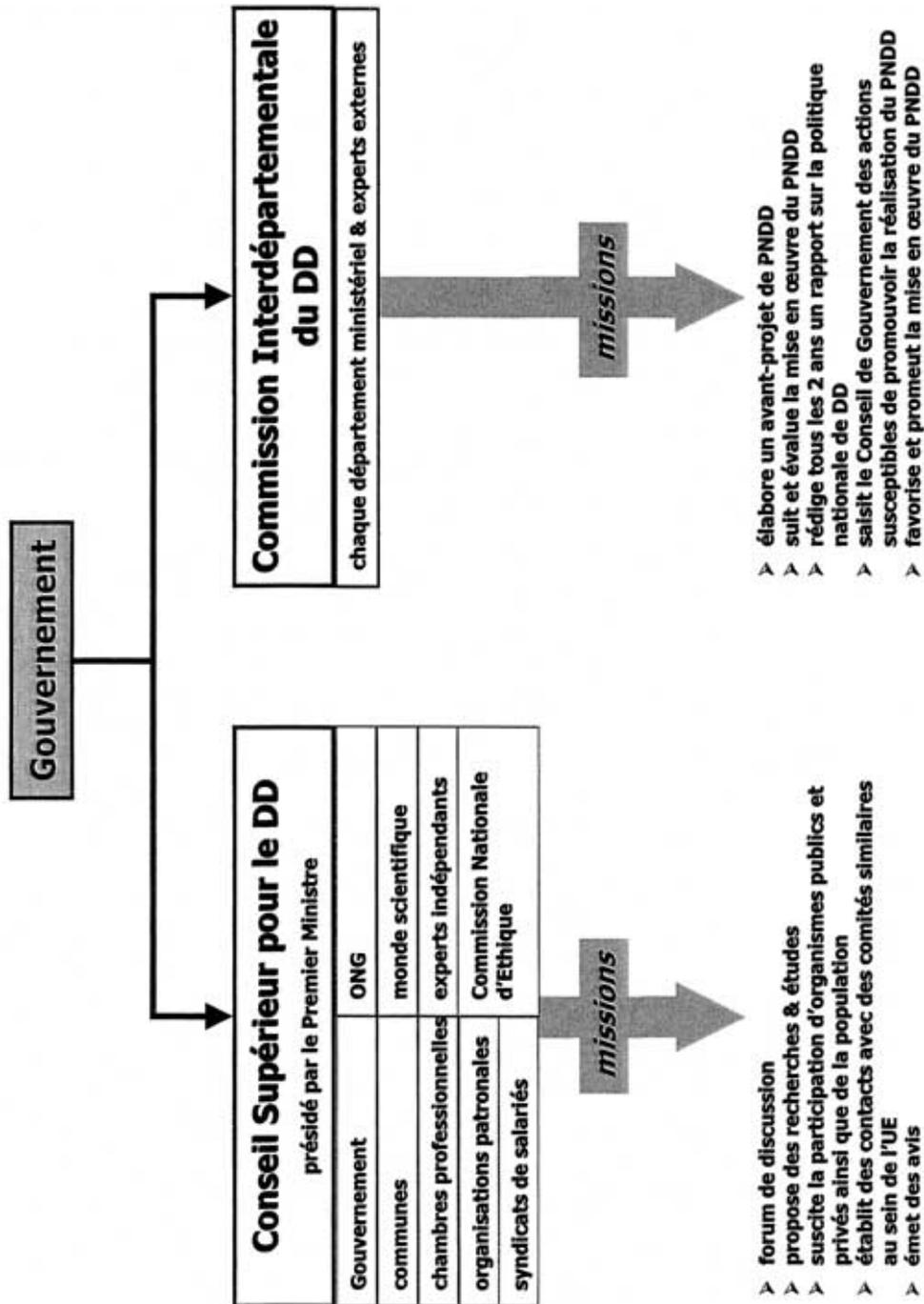
Les instruments pour la mise en oeuvre de l'action gouvernementale sont:

- le **plan national pour un développement durable** (chapitre 4, art. 13-16), 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** (chapitre 5, art. 17-20), 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** (art. 17) qui font 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** (chapitre 2, art 3-8) qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable;
- la **Commission interdépartementale du développement durable** (chapitre 3, art. 9-12) qui prépare l'avant-projet de plan (art. 14.1), rédige le projet de plan (article 14.6) ainsi que le rapport national (art. 17) et veille à l'intégration sectorielle du développement durable dans les politiques sectorielles (art. 10).

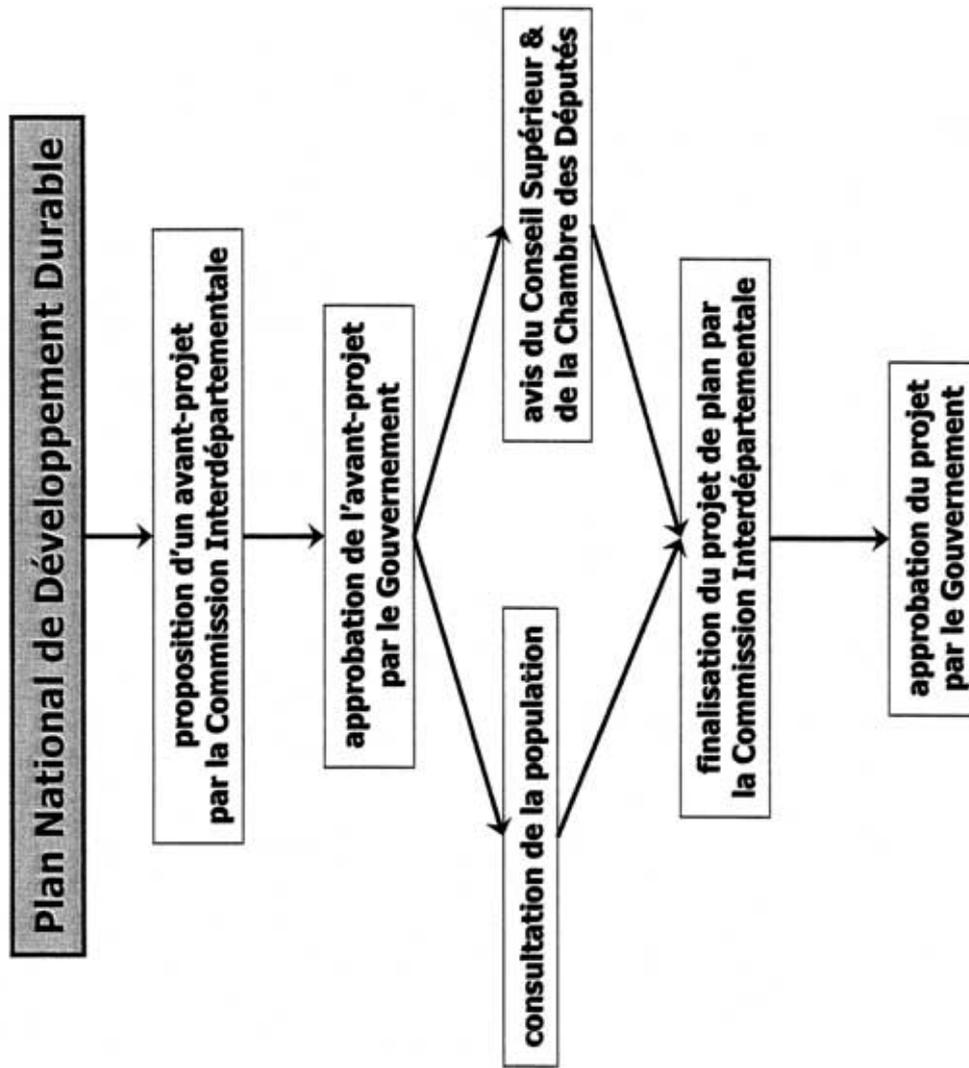
S'il est certain que le passage au développement durable ne saurait être résolu à court terme, ni imposé par l'Etat, la future législation permettra à ce processus de se mettre en place et de se développer en promouvant l'intégration sectorielle du développement durable dans les politiques et en élargissant le débat jusqu'à l'ensemble de la société civile.

\*

# Schéma 1 — structure institutionnelle



## Schéma 2 — procédure d'établissement du Plan



## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre 1er. – Dispositions générales

**Art. 1er.** La présente loi a pour objet de créer le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme au niveau national.

**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 œuvre du développement durable.

### Chapitre 2. – Du Conseil Supérieur pour le Développement Durable

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

**Art. 4.** 1. Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi, 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;
- d) d'établir des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union Européenne;
- e) de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs;
- f) 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 les missions visées au paragraphe 1er de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement.

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.** 1. Le Conseil Supérieur est composé comme suit:

- a) un président, le Premier Ministre ou son représentant;
- b) deux vice-présidents, le Ministre ayant la coordination interministérielle du développement durable dans ses attributions et le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou leurs représentants;
- c) trois membres représentant les communes, délégués du SYVICOL (Syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et communes luxembourgeoises);

- d) trois membres représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de protection de l'environnement;
- e) trois membres représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de coopération au développement;
- f) six membres appartenant aux Chambres professionnelles;
- g) trois membres appartenant aux syndicats représentatifs des salariés;
- h) trois membres appartenant aux organisations patronales;
- i) deux membres appartenant au monde scientifique;
- j) un membre représentant les organisations non gouvernementales compétentes en matière de défense des intérêts des consommateurs;
- k) un membre désigné par la commission nationale d'éthique;
- l) un représentant de chaque Ministre ou Secrétaire d'Etat.

2. Les membres visés au 1er, c) à l), sont nommés par le Gouvernement en Conseil, pour une période renouvelable de quatre ans.

**Art. 6.** Le Conseil Supérieur arrête son règlement d'ordre intérieur. Ce règlement doit notamment prévoir des dispositions concernant:

- 1. les modalités de convocation et de délibération;
- 2. la publication des actes;
- 3. la périodicité des réunions;
- 4. l'organisation du droit de vote.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Gouvernement.

Les membres du Gouvernement ou leurs représentants ne participent pas au vote du Conseil.

**Art. 7.** 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. 8.** Le Conseil Supérieur dispose d'une dotation à la charge du budget de l'Etat.

### **Chapitre 3. – Commission interdépartementale du développement durable**

**Art. 9.** Il est institué une Commission interdépartementale pour le développement durable composée d'un représentant de chaque département ministériel.

Les membres effectifs et suppléants de la Commission sont nommés par le Gouvernement en Conseil. Ils sont nommés pour une durée de quatre ans et leur mandat est renouvelable.

Le représentant du Ministre assure le secrétariat de la Commission.

**Art. 10.** Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi, la Commission a pour missions:

- d'élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable
- de favoriser et promouvoir la mise en œuvre du plan en l'intégrant dans les préoccupations majeures de leur secteur respectif;
- de suivre la mise en œuvre 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 œuvre 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.

**Art. 11.** La Commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de l'exécution de missions spécifiques et créer des groupes de travail. La Commission peut se faire assister par des experts externes.

**Art. 12.** 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 4. – Du plan national pour un développement durable**

**Art. 13.** 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 œuvre.

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. 14.** 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 cent vingt jours 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 soixante jours 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. 15.** 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.

**Art. 16.** 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 5. – Du rapport national sur la mise en œuvre du développement durable**

**Art. 17.** La Commission établit tous les deux ans un rapport national sur la mise en œuvre 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.

Un système d'indicateurs de développement durable fait partie intégrante du rapport national et est actualisé annuellement par le Ministre.

**Art. 18.** 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. 19.** 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.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### *Article 1er*

En juin 1992 à Rio, lors de la première *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, puis de nouveau à Johannesburg en 2002, lors du Sommet mondial pour le développement durable, le Luxembourg s'est engagé à élaborer et à mettre en œuvre une politique de développement durable sur le plan national, ainsi qu'à participer activement aux efforts consentis dans ce domaine au niveau international.

Conformément à cet engagement, 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 des travaux de la *Commission Mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement* (CMED) de 1987 (rapport *Notre avenir à tous*, dit „rapport Brundtland“): „le développement durable est un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.“ 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.

Le premier challenge du développement durable est de proposer des solutions à ces aspirations fondamentales que sont le bien-être de la population, l'émergence d'une société plus équitable et, corrélativement, la protection de la nature et des ressources naturelles. A plus long terme, le défi du développement durable sera d'intégrer complètement les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles capables d'y répondre, c'est-à-dire de promouvoir une prise de décision politique „intégrée“ et l'abolition des frontières existantes entre ces trois domaines d'actions politiques.

C'est pour répondre à ces challenges et objectifs de long terme qu'un cadre se doit d'être créé au niveau national pour évaluer, réorienter et appliquer une politique nationale de développement durable. La présente loi a pour objectif de formaliser ce cadre et d'en expliquer le fonctionnement, le processus.

### Article 2

L'article 2 définit certains termes utilisés dans le projet de loi. Il définit aussi plus en détail la notion de „développement durable“ tout en restant en ligne avec la définition retenue au niveau international („rapport Bruntland“).

### Article 3

Pour donner les impulsions nécessaires à la politique de développement durable du Luxembourg, il faut prévoir un organe consultatif et de réflexion qui puisse par ses travaux, ses avis et recommandations proposer des actions en faveur du développement durable. C'est cet organe qui, en parallèle avec la Chambre des Députés, émettra un avis sur l'avant-projet de plan d'action rédigé par le Ministre sur base des orientations proposées par la *Commission Interdépartementale*.

Un tel organe, appelé *Conseil Supérieur pour le Développement Durable*, a été évoqué lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 7 mai 2002.

### Article 4

Cet article précise les missions dévolues au *Conseil Supérieur pour le Développement Durable*. Ces missions dénotent bien des caractères consultatif, de suggestions et de conseils de cet organe. L'article précise également le mode du fonctionnement du Conseil: il peut être saisi par le Gouvernement ou agir de sa propre initiative, il a le choix des personnes ou services à consulter et il doit formuler des avis dans un délai suffisamment court qui lui permette d'être en phase avec les sujets importants du moment. Logiquement, il est demandé à cet organe de produire un rapport annuel sur ses activités.

### Article 5

La composition suggérée du *Conseil Supérieur pour le Développement Durable* vise à assurer une représentation à la fois du „monde politique“ et des „forces vives“ de la nation. Le développement durable étant un concept transversal qui couvre aussi bien l'environnement, que le social et l'économique, il est opportun d'associer dans ce Conseil des personnes publiques ou privées émergeant à ces secteurs et de conférer la présidence du Conseil au Premier Ministre. Ceci est une garantie d'implication des divers secteurs concernés dans la réflexion relative au développement durable et dans la formulation d'avis et de conseils dans ce domaine.

Le choix d'une période de 4 années par mandat au *Conseil Supérieur pour le Développement Durable* s'explique par la mise en concordance de ce laps de temps avec celui coïncidant entre deux révisions du *Plan National pour un Développement Durable*.

### Article 6

Pas de commentaires particuliers. Tout organisme se dote généralement d'un règlement d'ordre intérieur régissant son fonctionnement interne eu égard aux missions qui lui sont confiées.

### Article 7

Vu les missions et le rôle assignés au *Conseil Supérieur pour le Développement Durable*, et également vu sa composition, il est évident que pour fonctionner convenablement, celui-ci a besoin de personnel. Ce personnel doit comporter à la fois des agents à formation administrative mais aussi, bien évidemment, des agents ayant une formation scientifique en rapport avec les travaux et missions du Conseil. C'est pourquoi le Gouvernement met à disposition du Conseil un secrétariat. Vu la complexité de la notion de développement durable et vu ses ramifications dans de nombreux domaines, le Conseil doit être pourvu de personnel spécialisé. Ce personnel n'étant pas forcément présent et disponible au sein du cadre statutaire, il peut être fait appel à du personnel contractuel.

### Article 8

La dotation budgétaire de l'Etat au *Conseil Supérieur pour le Développement Durable* se justifie par le fait qu'un secrétariat lui est associé et qu'il n'a pas dans ses attributions le pouvoir de se doter de ses propres moyens financiers en réalisant, par exemple, des études pour des tiers.

La dotation budgétaire est aussi un moyen pratique de prévoir le coût de fonctionnement du Conseil à terme et d'en contrôler les dépenses.

#### Article 9

L'institution d'une *Commission Interdépartementale du Développement Durable* se justifie par le fait que, comme le montre l'expérience d'autres pays, la sensibilisation aux aspects du développement durable et sa prise en compte dans les actions des divers départements ministériels ne peut fonctionner que si une véritable collaboration et une confrontation d'idées se produisent entre les services concernés. La mise sur pied d'une telle Commission est donc perçue comme une garantie de la prise en compte du développement durable dans la définition des actions et des politiques des départements ministériels autres que l'environnement. Partant du principe que le développement concerne tout le monde, tous les départements ministériels sont représentés par un fonctionnaire à cette Commission alors que seul un représentant par ministre ou secrétaire d'Etat est membre du *Conseil Supérieur pour le Développement Durable*. Ceci s'explique par le rôle davantage consultatif, d'avis et d'orientation du Conseil alors que la Commission vise à faire prendre conscience des enjeux du développement durable à l'ensemble des départements ministériels.

Cette prise de conscience devant favoriser une motivation certaine pour l'intégration d'aspects de développement durable dans toute action à visée politique justifie aussi que c'est à la *Commission Interdépartementale du Développement Durable* que revient le rôle à la fois de rédiger tous les deux ans le *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable* et d'orienter la production annuelle d'indicateurs de développement durable.

Enfin, le choix d'une période de 4 années par mandat à la *Commission Interdépartementale du Développement Durable* s'explique par la mise en concordance de ce laps de temps avec celui coïncidant entre deux révisions du *Plan National pour un Développement Durable*.

#### Article 10

Cet article décrit le rôle plus technique de la *Commission Interdépartementale du Développement Durable* par rapport à celui du *Conseil Supérieur pour le Développement Durable*. Ce dernier avise et conseille, la Commission agit et intègre ces avis dans ses propres réflexions, ainsi que dans ses travaux (le *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable*) ou ceux qu'elle commande au Ministre (la rédaction de l'avant-projet de *Plan National pour un Développement Durable*).

Dans ce même ordre d'idées, la Commission peut aussi saisir le Conseil de Gouvernement à propos de tous les aspects du développement durable mentionnés dans le *Plan National pour un Développement Durable*.

#### Article 11

Cet article se justifie par la complexité de la notion de développement durable et à la lumière de ses ramifications dans de nombreux domaines.

#### Article 12

Logiquement, il est demandé à cet organe de produire un rapport annuel sur ses activités.

#### Article 13

Le développement durable, les domaines qu'il couvre et couvrira à terme, les progrès réalisés dans cette voie font qu'il faudra revoir périodiquement les objectifs de développement durable que s'assigne le Luxembourg. En d'autres termes, il faudra adapter continuellement les actions à entreprendre pour aller dans la voie d'un développement durable, tant au niveau national qu'international. Ces actions seront consignées dans un *Plan National pour un Développement Durable* qui est un document à portée politique de part la formulation de recommandations et d'objectifs qu'il contiendra. Sa durée de vie prévue est de 4 années. Après quoi, et sur base de deux rapports périodiques sur la mise en œuvre du développement durable (voir article 17), il devra être revu et ajusté pour refléter l'état de la marche vers le développement durable ainsi que les orientations adaptées ou nouvelles que l'on voudra lui associer.

#### Article 14

Cet article décrit la procédure d'établissement et d'approbation du projet de *Plan National pour un Développement Durable*. L'article précise le rôle attendu du *Conseil Supérieur pour le Développement Durable* (voir article 4) et insiste sur le côté consultatif de la procédure. Cet aspect consultatif est primordial dans la diffusion et la prise en compte de la notion de développement durable dans les activités et la vie de tous les jours.

#### Article 15

L'article 15 poursuit la procédure évoquée à l'article 14 et précise le rôle et l'étendue de l'autorité du Gouvernement dans celle-ci. C'est au Gouvernement que reviendra la mission d'approuver le *Plan National pour un Développement Durable* qui lui aura été proposé suite à la procédure consultative décrite à l'article 14.

#### Article 16

Cet article détermine le calendrier pour la première réalisation et pour la révision du *Plan National pour un Développement Durable*.

#### Article 17

Il a déjà été relevé que le développement durable est un processus continu. Il est donc nécessaire d'évaluer périodiquement d'où l'on vient et vers où l'on va. En outre, le développement durable est une initiative internationale dans laquelle le Luxembourg s'inscrit et, en tant que telle, elle est revue à l'aune d'expériences nationales. Ces révisions, ces évolutions internationales ont, à leur tour, des répercussions au niveau des actions nationales en faveur du développement durable.

C'est pourquoi il est nécessaire de faire périodiquement le point sur l'état du développement durable au Luxembourg. C'est le rôle dévolu au *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable*. Rédigé par la *Commission Interdépartementale* (voir article 9) tous les deux ans, ce document est exclusivement factuel et sert de base à la formulation d'objectifs et de politiques consignés dans le *Plan National pour un Développement Durable*. La périodicité bisannuelle permet que la révision du *Plan National pour un Développement Durable* repose sur au moins deux rapports factuels. Ainsi, le *Plan National pour un Développement Durable* pourra correctement cibler de nouveaux domaines d'action ainsi que ceux nécessitant une adaptation ou une reformulation des objectifs de développement durable qui leur sont associés.

L'inclusion d'un volet de „scénarios“ dans le *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable* s'explique par la volonté d'anticiper les impacts, et les réponses à y apporter, selon que l'on suive ou non certaines des propositions du *Plan National pour un Développement Durable*. De même, ces „scénarios“ permettront de mieux définir, décrire et justifier les actions à entreprendre.

Selon l'Agenda 21, qui constitue le programme d'action adopté à Rio lors de la première *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, le contrôle des résultats de la mise en œuvre du développement durable doit être effectué à l'aide d'un système d'indicateurs performants permettant d'évaluer les progrès réalisés en fonction des objectifs fixés ainsi que d'aider à la formulation de politiques allant dans le sens d'un développement durable. Ces indicateurs doivent être consensuels et donner une image représentative des trois dimensions du développement durable (société, économie, environnement). Si les indicateurs doivent être représentatifs de la situation globale du Luxembourg, il est également nécessaire qu'ils soient facilement interprétables et compréhensibles par tous, comparables avec les autres pays et qu'ils soient établis sur une base scientifique et technique solide.

En conséquence, le *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable* contiendra une section importante dédiée à des indicateurs de développement durable. Afin d'assurer une surveillance la plus continue possible de la mise en œuvre d'actions en faveur du développement durable, il est prévu que les indicateurs de développement durable soient produits annuellement.

#### Article 18

Cet article décrit la procédure de diffusion du *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable*.

#### Article 19

Cet article détermine le calendrier pour la première réalisation du *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable*.

5159/01

**N° 5159<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(11.7.2003)

**INTRODUCTION**

Notre chambre approuve le projet de loi en question au motif que cette loi s'avère vraiment nécessaire pour impulser une politique globale et cohérente qui fait encore trop souvent défaut à l'heure actuelle.

En effet, si le concept transversal de développement durable est, d'une manière générale, accepté depuis quelques années en tant que philosophie sous-jacente à l'évolution sociétale, les politiques concrètes d'opérationnalisation de ce concept ne suivent que lentement et partiellement voire pas du tout.

La nouvelle loi devrait remédier à ces carences au moyen des instruments et des procédures et processus qu'elle instaure.

\*

**ANALYSE DES ARTICLES***Ad article 5*

L'article 5 a recours à des termes différents relatifs aux membres qui représentent les différents organismes, institutions ou structures au sein du Conseil supérieur.

Ainsi le texte emploie-t-il les verbes représenter, appartenir, désigner voire pas de verbe du tout. Aussi notre chambre propose-t-elle d'employer partout le verbe représenter, qui est moins contraignant pour les organismes en question.

Finalement notre chambre se demande si, pour des raisons de bonne gouvernance et de cohérence politique, il n'était pas opportun de faire représenter également le CES et le CSAT au sein du Conseil supérieur, vu que ces deux structures sont constamment confrontées, dans leurs réflexions et travaux, au concept de développement durable.

*Ad article 14*

La première phrase (1ère) est une redite du premier tiret de l'art. 10 au verbe près.

Le point 4 prévoit la consultation de la population, sans qu'il précise cependant les modalités de celle-ci et sans qu'il les renvoie à un règlement d'exécution. Aussi notre chambre estime-t-elle qu'il serait préférable de les détailler dans la loi ou dans un règlement d'exécution.

\*

**CONCLUSION**

Sous réserve des observations qui précèdent, notre chambre approuve le projet de loi.

Luxembourg, le 11 juillet 2003

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur adjoint,*  
Léon DRUCKER

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

5159/02

N° 5159<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

**PROJET DE LOI**relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.7.2003)

Par dépêche du 5 mai 2003, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

**Objectif**

L'objectif essentiel de la future loi est celui de mettre en place des organismes étatiques devant assurer à l'avenir la coordination de la politique du développement durable.

A l'instar de la Belgique ou de l'Allemagne, l'importance de cette coordination est élevée au niveau d'une législation, de manière à ce que la mise en œuvre des principes du développement durable soit, elle aussi, durablement garantie pour les prochaines décennies.

**Les Conférences internationales sur le développement durable**

Alors que la Conférence des Nations Unies de Stockholm en 1972 avait centré l'attention internationale sur les questions d'environnement, en particulier sur celles liées à la dégradation de l'environnement et de la „*pollution transfrontière*“, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992 a reconnu la nécessité de considérer comme étroitement liées les questions de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles et les questions socio-économiques de la pauvreté et du sous-développement. L'interaction entre les problèmes d'environnement, les conditions économiques et les problèmes de justice sociale a été mise en exergue. Le sommet de Johannesburg, qui s'est tenu en 2002, a développé le processus de mobilisation et d'élaboration des orientations en vue de la mise en œuvre effective du concept du développement durable.

**La notion de développement durable**

La notion de „*développement durable*“ a été conçue<sup>1</sup> et définie au fil des années 1970 à 2000 comme „*une manière de permettre à tous les hommes vivant actuellement sur Terre de satisfaire leurs besoins sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins*“<sup>2</sup>, „*un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*“ et „*le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes*“<sup>3</sup>. Il a été retenu que cet objectif ne peut être atteint que si l'on parvient à harmoniser les exigences écologiques, écono-

1 1980: Stratégie mondiale de la conservation publiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), devenue depuis l'Union mondiale pour la nature, le Fonds mondial pour la nature (WWF) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

2 1987: Commission mondiale sur l'environnement et le développement (dite Commission Brundtland)

3 1991: La nouvelle stratégie de conservation de la nature publiée par l'UICN, le WWF et le PNUE

miques et sociales. La préservation du milieu naturel, la performance économique et la solidarité sociale sont interdépendantes. Lors de la Conférence des Nations Unies de Rio, en juin 1992, le Luxembourg s'est engagé à élaborer et à appliquer des stratégies pour un développement durable aussi bien au niveau national qu'au niveau international.

Suivant l'article 2 du projet sous avis, on entend 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“.

### **Les objectifs et principes du développement durable**

Si l'on part des thèses

- que l'écosystème planétaire possède une capacité limitée d'absorber les déchets et de régénérer les ressources renouvelables;
  - que la production et la consommation, sans cesse croissantes, risquent d'entraîner une importante détérioration des systèmes naturels et
  - que les moyens technologiques, à eux seuls, ne peuvent probablement pas réduire entièrement ceux des effets écologiques de la consommation de biens et de ressources qui sont néfastes,
- certains principes d'action doivent être développés.

Plus précisément, il s'agit de:

- maintenir l'intégrité de l'environnement (préoccupation du maintien de la vitalité et de la diversité des gènes, des espèces et de l'ensemble des écosystèmes naturels terrestres et aquatiques);
- améliorer l'équité sociale (amélioration de la qualité de vie, notamment par l'accès pour tous à l'emploi, à l'éducation, aux soins médicaux et aux services sociaux, à un logement de qualité, par le respect des droits et des libertés de la personne et par la participation, pour l'ensemble des groupes de la société, aux différents processus de prise de décision);
- améliorer l'efficacité économique (satisfaction des besoins des communautés humaines par la responsabilisation des entreprises et des consommateurs au regard des biens et des services qu'ils produisent et utilisent et par l'adoption de politiques gouvernementales appropriées, p. ex. sur le principe du pollueur/utilisateur-payeur ou sur l'internalisation des coûts environnementaux et sociaux).

### **De la dimension planétaire à la dimension nationale**

Les grandes conférences organisées par l'Organisation des Nations Unies ont développé des objectifs ayant l'ambition de porter leurs fruits au niveau planétaire. Il revient donc à tous les pays d'apporter leur contribution sur le chemin dressé. Notre pays ne peut en conséquence se soustraire à la responsabilité de s'associer aux efforts entrepris par les communautés internationales.

### **Des principes aux critères mesurables**

La formule qui vise à réconcilier le développement économique et social avec la protection de l'environnement humain et naturel – qui englobe la conservation des ressources naturelles – a émergé continuellement depuis quelques décennies.

Comme conséquence de la Conférence de Rio, le Gouvernement s'est doté en avril 1999 d'un premier „Plan National pour un Développement Durable“ qui comprend des orientations dans les domaines

- de la protection de l'environnement et des ressources naturelles,
- de l'efficacité économique et
- de la solidarité sociale.

Ce plan traite en particulier de la biodiversité, de la forêt, du sol, de l'eau, de l'atmosphère, des déchets, du développement des technologies propres, de l'agriculture ménageant la culture, de la consommation économe et rationnelle de l'énergie, de la mobilité durable, de la solidarité sociale et de la solidarité internationale.

L'information et la consultation de la population, suivies d'un débat à la Chambre des Députés, ont suivi ce plan. Des indicateurs devant permettre de suivre le progrès du développement voulu viennent d'être publiés. Parmi les indicateurs sociaux, il y a le taux de chômage, le taux d'accroissement de la

population, le niveau de scolarité de base, la répartition des décès selon leurs causes, les accidents de travail, la surface habitable par habitant. Parmi les indicateurs économiques, on trouve la structure de l'économie, le produit intérieur brut, la dette publique, le taux d'inflation, l'intensité énergétique, l'évolution du revenu agricole. Parmi ceux concernant l'environnement, le degré de pollution des cours d'eau, les émissions des six principaux gaz à effet de serre, l'utilisation des sols, les surfaces agricoles vouées à l'agriculture biologique, l'état phytosanitaire des forêts, la gestion des déchets ont été retenus.

Par le projet de loi sous avis, le Gouvernement entend doter notre pays des instances devant coordonner la mise en œuvre du développement en question.

### **Des organismes chargés du développement durable**

Il s'agit, d'une part, du Conseil Supérieur pour le Développement Durable, qui doit faire fonction d'organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable.

Le Conseil Supérieur est présidé par le Premier Ministre, assisté par deux vice-présidents qui sont – le Ministre ayant la coordination interministérielle du développement durable dans ses attributions – actuellement le Ministre de l'Environnement – et – le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions – actuellement le Ministre de l'Intérieur.

Selon le projet, ce Conseil remplit ses missions de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement. S'il est vrai qu'un règlement d'ordre intérieur pourrait prévoir le droit d'initiative de ses membres autres que le président ou les vice-présidents, il n'est pas moins vrai que ce sont généralement ces derniers qui doivent prendre les initiatives des travaux qu'ils président. Dans ce cas, ce serait ou bien le président du Conseil Supérieur, c'est-à-dire le Premier Ministre, ou bien le Gouvernement, présidé par le même Premier Ministre.

D'autre part, une Commission Interdépartementale du Développement Durable est créée. Cette commission, composée d'un représentant de chaque département ministériel, doit assurer le suivi de la mise en œuvre du développement durable dans tous les ministères. La rédaction, tous les deux ans, d'un *Rapport National sur la mise en œuvre du Développement Durable* constituera une des missions de cette Commission.

### **Des instruments de mise en œuvre du développement durable**

Le plan national pour un développement durable est établi tous les quatre ans. Son avant-projet est préparé par la Commission interdépartementale, à approuver par le Gouvernement et à soumettre pour avis à la Chambre des Députés et au Conseil Supérieur. Après mise à disposition au public de cet avant-projet et sur base de toutes les consultations, la Commission interdépartementale finalise le plan.

Le rapport national sur la mise en œuvre du développement durable est rédigé tous les deux ans par la commission interdépartementale.

### **Analyse des articles**

#### *Article 5*

Parmi les vice-présidents du Conseil Supérieur figure le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. Le développement durable est une approche intégrée cherchant l'équilibre entre l'écologie, l'économie et le social. Il n'est pas un instrument de mise en œuvre de l'aménagement du territoire, mais cet aménagement devra se faire suivant les principes du développement durable. On peut dès lors se poser la question du choix du vice-président. Est-ce que 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?

La lettre f) de l'article 5 dispose que, entre autres, „*six membres appartenant aux Chambres professionnelles*“ feront partie du Conseil Supérieur. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de modifier la rédaction dans le sens de garantir que chacune des chambres professionnelles soit représentée par un membre.

Même remarque pour la lettre g) de cet article, selon laquelle „*trois membres appartenant aux syndicats représentatifs des salariés*“ seront membres du Conseil. La Chambre propose de modifier le texte dans le sens que chacun des syndicats représentatifs dans les secteurs privé et public soit représenté par un membre.

### Article 6

Le règlement d'ordre intérieur doit prévoir également le droit à l'initiative émanant des différents membres du Conseil Supérieur en vue de faire mettre à l'ordre du jour les sujets voulus.

### Article 7

Suivant l'article 7, le Conseil Supérieur du développement durable disposera d'un secrétariat, pourvu évidemment de personnel. Au commentaire y relatif, il est question d'agents „à formation administrative mais aussi, bien évidemment, (d'agents) ayant une formation scientifique en rapport avec les travaux et missions du Conseil“. Les travaux et missions du Conseil ayant un rayon d'action particulièrement large, touchant pratiquement tous les domaines politiques, il est à prévoir qu'un nombre non négligeable d'agents vont devoir servir ce Conseil au fil des années.

Le commentaire précise que, „vu la complexité de la notion de développement durable et vu ses ramifications dans de nombreux domaines, le Conseil doit être pourvu de personnel spécialisé. Ce personnel n'étant pas forcément présent et disponible au sein du cadre statutaire, il peut être fait appel à du personnel contractuel“.

Les auteurs du projet admettront certainement que les fonctions de la majeure partie des hauts fonctionnaires de l'Etat comportent des tâches demandant la maîtrise de problématiques complexes et ayant des „ramifications dans de nombreux domaines“. La bonne gestion de l'Etat repose justement sur des agents hautement spécialisés, agents qui sont dans leur presque totalité soumis à un cadre statutaire.

Faut-il rappeler au Gouvernement, une fois de plus, que son programme d'investissement du 12 août 1999 prévoit qu'„il ne sera recouru au recrutement d'employés – par dérogation aux conditions normales d'engagement imposées aux fonctionnaires – que dans des circonstances exceptionnelles bien déterminées et pour des emplois définis, recrutement dûment justifié par des considérations particulières de service“?

De l'avis de la Chambre, ces circonstances exceptionnelles ne sont pas données dans le cas du présent projet de loi. Rappelons que le Conseil Supérieur sera un organe de réflexion, de discussion et de conseil alors que ce sera le Comité Interdépartemental qui sera l'organe rédactionnel des plans et rapports. Il est parfaitement concevable que le recrutement du personnel du secrétariat du Conseil Supérieur se fasse selon les règles définies par la législation sur le statut du fonctionnaire. Comme tous les autres fonctionnaires, ceux affectés au secrétariat du Conseil Supérieur pour le Développement Durable devront acquérir la formation spécifique nécessaire à leur fonction.

La Chambre s'oppose donc aux deux dernières phrases de l'article 7 et elle propose de recruter ces fonctionnaires parmi ceux de l'Administration gouvernementale, plus précisément du Ministère de l'Environnement, et de les détacher, dans la mesure du nécessaire, au secrétariat en question.

Cette façon de procéder n'empêche pas de commander des travaux spécifiques sous forme de contrats de fourniture de service à des personnes offrant ces services sur le marché public.

### Article 15

Le plan national pour un développement durable est approuvé, dans sa version définitive, par le Gouvernement et ensuite publié au Mémorial. On peut néanmoins se poser la question de la valeur juridique de ce plan. Il semble s'agir uniquement d'une déclaration politique du Gouvernement qui n'aura aucune valeur contraignante. Est-ce que, à l'instar de celles des dispositions de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets qui concernent le plan national de gestion des déchets, le plan national pour un développement durable ne devrait pas pouvoir lui aussi être déclaré, en tout ou en partie, obligatoire par règlement grand-ducal?

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 juillet 2003.

Le Directeur,  
G. MULLER

Le Président,  
E. HAAG

5159/03

**N° 5159<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(29.9.2003)

Par sa lettre du 5 mai 2003, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

L'objet du projet de loi est de formaliser le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et suivant lequel celle-ci est à coordonner au niveau national.

Le principal défi en matière de développement durable est de faire des propositions concrètes et réalistes en vue d'atteindre trois objectifs, c'est-à-dire une croissance économique forte et partant le bien-être de la population, l'émergence d'une société équitable et la protection de la nature et des ressources naturelles. En d'autres termes, il s'agit d'intégrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles appropriées, permettant d'engager, d'une manière coordonnée, des actions politiques concrètes et cohérentes.

\*

**1. ANTECEDENTS**

L'exposé des motifs décrit les différents engagements que le Gouvernement a pris en matière de développement durable.

Au niveau international, le Luxembourg s'est engagé à élaborer et à mettre en oeuvre une politique de développement durable sur le plan national et à participer activement aux efforts consentis. A cet égard, les auteurs du projet de loi citent la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio en 1992, et le Sommet mondial pour le développement durable, qui a eu lieu à Johannesburg en 2002.

Pour rappel, c'est des travaux de la Commission Mondiale des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (qui ont conduit au „Rapport Bruntland“) de 1987 qu'a été déduite la définition du développement durable qui est la suivante:

„Le développement durable est un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.“

Au niveau européen, les auteurs rappellent la stratégie de la politique du développement durable de l'Union européenne qui a été approuvée par le Conseil européen de Göteborg en 2001. Cette stratégie complète l'engagement politique de l'Union européenne à l'égard d'un renouveau économique et social en ajoutant à la stratégie de Lisbonne la dimension relative à l'environnement.

Au niveau national, le Luxembourg s'est appuyé sur la définition précitée pour fonder sa stratégie de développement durable sur ses trois socles classiques, réunissant les considérations économiques, sociales et environnementales. Le Grand-Duché s'est conformé à l'engagement de Rio en publiant en 1999 le plan national pour un développement durable, sans qu'il existe pourtant une base légale pour ce dernier.

Les auteurs du projet de loi soulignent la volonté du Gouvernement de baser sa stratégie politique future sur les principes du développement durable et citent dans ce contexte l'accord de coalition de

1999, l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères et qui attribue la compétence de coordination interministérielle du développement durable au Ministère de l'Environnement, ainsi que les déclarations sur la situation économique, sociale et financière du pays (2000 et 2002).

Par ailleurs, la Chambre des Députés a adopté le 4 juillet 2002 une motion invitant le Gouvernement notamment 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. LES ORGANES ET INSTRUMENTS PROPOSES

La motion précitée de 2002 est à l'origine du présent projet de loi qui vise à créer un cadre légal pour la réalisation de la politique de développement durable (article 1er), à coordonner cette politique au niveau national et à instaurer les organes et les instruments nécessaires en vue d'atteindre ces objectifs.

Il s'agit du Conseil supérieur pour le développement durable (article 3) et de la Commission interdépartementale du développement durable (article 9).

Le premier est un organe de réflexion et de conseil en matière de développement durable et se veut être un forum de discussion permettant le débat contradictoire et direct au sujet des actions du Gouvernement en matière de développement durable. Sa mission principale consiste à émettre des avis sur les mesures afférentes à la politique nationale de développement durable du Gouvernement et, en particulier, sur le plan national pour un développement durable (article 4).

Il est présidé par le Premier Ministre et composé de représentants du monde politique et des forces vives de la nation (article 5). Les membres sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour une période renouvelable de quatre ans.

La Chambre de Commerce se demande si le nombre élevé de membres prévus permettra au Conseil supérieur de réaliser un travail efficace en proposant des initiatives concrètes, innovatrices et réalistes en matière de développement durable. Il faut éviter que ce Conseil ne devienne uniquement un simple forum de discussion, qui ne dégagera pas de résultats tangibles.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime que les entreprises, qui sont des acteurs privilégiés; en matière de développement durable (cf. chapitre 3 ci-dessous), sont sous-représentées en nombre. En effet, l'article 5 ne prévoit que trois membres appartenant aux organisations patronales, un membre représentant la Chambre de Commerce et un membre représentant la Chambre des Métiers.

Le second organe vise à coordonner les actions et les politiques en matière de développement durable des différents départements ministériels. Il veille à l'intégration du développement durable dans les politiques sectorielles. C'est l'objet de la Commission interdépartementale du développement durable, composée essentiellement par un fonctionnaire de chaque département ministériel et par des experts externes (article 9).

Ses missions principales consistent à élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable, à rédiger tous les deux ans le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable et à orienter la production annuelle d'indicateurs de développement durable (article 10).

Les instruments proposés en vue de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement en matière de développement durable sont:

- le plan national pour un développement durable, qui représente un document politique dont la responsabilité finale est assumée par le Gouvernement. Ce plan doit préciser les domaines d'action, les objectifs et les actions à prendre dans la perspective du développement durable. Il est préparé et rédigé tous les quatre ans par la Commission interdépartementale du développement durable (article 13);

- le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable, élaboré également par la Commission interdépartementale, vise à décrire de manière objective et scientifique la situation du pays en matière de développement, et ceci tous les deux ans. Il s'agit donc d'un bilan ou d'un état des lieux, devant permettre d'évaluer tant les succès des actions politiques en la matière que les échecs de cette politique et les erreurs commises à ce niveau (article 17);
- les indicateurs de développement durable sont intégrés dans le rapport national précité; ils doivent servir d'outil de mesure quant aux progrès réalisés sur la voie de développement durable (article 17).

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi ont établi deux schémas en vue de donner une vue d'ensemble des organes et instruments proposés, ainsi que de leurs missions respectives. Le schéma 1 résume la structure institutionnelle. La procédure d'établissement du Plan national de développement durable est décrite dans le schéma 2.

\*

### 3. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle souscrit aux principes inhérents au développement durable, qui vise à concilier les aspects économiques, écologiques et sociaux à considérer dans le cadre global d'un triptyque.

Les entreprises luxembourgeoises sont des acteurs privilégiés et responsables dans la mise en oeuvre du développement durable; elles interviennent activement au niveau des trois dimensions du développement durable et leurs efforts consentis dans cette voie ont augmenté constamment au cours des années.

En effet, les entreprises génèrent de la valeur ajoutée par leurs compétences, par le progrès technologique et par l'innovation des procédés de production. La croissance économique en dégagée est à la base de la prospérité de la population et a permis jusqu'à présent un niveau de protection sociale des plus élevés dans le monde. Soucieuses de protéger l'environnement naturel et de maintenir ou d'améliorer leur position compétitive, et donc de réduire leurs coûts de production, les entreprises cherchent constamment à limiter le recours aux ressources naturelles.

En ce sens, il est à regretter que les auteurs du projet de loi ont prévu une représentation insuffisante des entreprises et du monde économique au Conseil supérieur pour le développement durable.

L'intention des entreprises d'oeuvrer davantage en tant qu'acteurs responsables, sensibles aux aspects écologiques et sociaux, s'est traduite par un nombre croissant d'accords ou initiatives volontaires au sein d'entreprises individuelles, de secteurs d'activité ou au niveau d'organisations professionnelles.

La Chambre de Commerce voudrait citer à cet égard la „Charte portant sur le développement durable“ de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL). Selon cette charte, les objectifs des entreprises en matière de développement durable s'articulent autour de lignes directrices que sont le développement économique, la promotion de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs, la sécurité des biens et services, la sécurité industrielle, le respect de l'environnement naturel et la déontologie dans les relations avec les clients et les fournisseurs.

Par ailleurs, il y a lieu de citer les accords volontaires signés dans le secteur bancaire ou dans l'industrie.

En ce qui concerne les accords relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie, le premier accord, signé en 1996 (et venu à échéance en 2000) a conduit à une amélioration de l'efficacité énergétique de 15% en moyenne pour la période 1990-2000. En avril 2002, un deuxième accord portant sur les années 2000 à 2006 a été signé. Quelque 50 entreprises industrielles, représentant plus de 90% de la consommation industrielle d'énergie, participent à un système de monitoring de l'efficacité énergétique qui permettra d'évaluer les efforts consentis. Les grands consommateurs d'énergie se sont engagés par ailleurs à réaliser des audits énergétiques au début et au terme de la période couverte par l'accord.

Par opposition aux instruments plus contraignants, de tels accords volontaires s'inscrivent dans la lignée de la politique gouvernementale visant l'amélioration de la compétitivité des entreprises, contribuant ainsi à un cercle vertueux comportant une compétitivité en hausse, une croissance économique plus élevée et une meilleure protection sociale et environnementale.

La Chambre de Commerce recommande les accords volontaires comme instrument privilégié. Ils fixent l'objectif à atteindre tout en laissant aux acteurs concernés le choix des mesures à prendre pour y arriver et contribuent ainsi à un rapport efficacité-coût optimal et au maintien de la compétitivité.

Plusieurs autres pays ont choisi le chemin des accords volontaires entre le secteur privé et l'Etat notamment comme instrument alternatif à des taxes risquant de compromettre la position compétitive des entreprises.

Dans une comparaison internationale, les entreprises luxembourgeoises ont recours à des procédés de production correspondant aux standards les plus sévères et leurs produits contribuent largement au développement durable dans leurs applications. Le haut niveau de standards écologiques s'étend dans les secteurs du commerce et des autres services, où les équipements et bâtiments incorporent souvent des techniques écologiques et énergétiques de pointe.

Les fortes activités de recherche menées dans l'industrie luxembourgeoise contribueront à de nouvelles percées dans l'évolution technologique vers des solutions plus éco-efficaces, solutions qui pourront être diffusées sur les marchés internationaux sur lesquels nos entreprises doivent engager quotidiennement la compétitivité économique.

A côté des actions quotidiennes et volontaires que les entreprises privilégient en tant qu'instruments pour un développement plus durable, d'autres instruments à caractère plus contraignant peuvent, dans certains cas, s'avérer utiles. La Chambre de Commerce ne s'y oppose pas du moment que les critères de l'équité et de la prévisibilité sont respectés, que les dispositions légales ou réglementaires sont cohérentes et efficaces et que la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés étrangers n'est pas entravée.

Un autre acteur privilégié en matière de développement durable sont les autorités politiques. Elles doivent veiller à mettre en place un cadre propice au développement économique permettant le progrès aux niveaux social et environnemental, le développement durable ne pouvant se faire sans la croissance économique.

La Chambre de Commerce s'oppose à toute prolifération de législations ou réglementations trop contraignantes et rigides qui risquent de freiner le développement des entreprises ou le déploiement de nouvelles activités. 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 doivent être fixés ensemble, de même que les moyens de contrôle à mettre en place.

Le présent projet de loi se limite à formaliser les organes et les instruments que le Gouvernement juge nécessaires pour mettre en oeuvre sa politique en matière de développement durable et pour 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.

En ce qui concerne 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 en vue de réaliser à long terme l'objectif de durabilité 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 constitue une condition préalable essentielle pour que les acteurs économiques et sociaux apportent leur plein soutien aux vastes objectifs sociétaux inhérents au développement durable.

Le développement durable repose, par définition, sur un triptyque, où les volets économique, social et écologique sont a priori équivalents, même si un volet peut dominer ou être considéré comme prioritaire pendant une certaine période. Compte tenu de la situation conjoncturelle et du contexte économique actuel, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut clairement accorder une priorité au volet économique au cours des prochaines années.

\*

#### **4. LES ACTIONS ET REFLEXIONS ACTUELLES DES AUTORITES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

Le projet de loi ne reflète pas les problèmes actuels inhérents aux actions politiques poursuivies jusqu'à présent par le Gouvernement en matière de développement durable. Celles-ci sont souvent

caractérisées par des initiatives législatives ou réglementaires dans les domaines économique, social ou environnemental, qui sont critiquables à plusieurs égards.

D'abord, la Chambre de Commerce tient à incriminer le manque de coordination entre les différentes politiques qui prévaut trop souvent au moment de l'élaboration de nouveaux textes légaux ou réglementaires. La Chambre de Commerce espère que le cadre proposé par le présent projet de loi permettra d'assurer à l'avenir une meilleure coordination et une plus grande cohérence à tous les niveaux. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce critique que malgré ses demandes répétées, la coordination interministérielle du développement durable ne sera pas transférée du Ministère de l'Environnement au Premier Ministre. En effet, compte tenu du fait que le développement durable est un concept transversal ou horizontal couvrant plusieurs ressorts ministériels, il aurait été logique et plus efficient d'attribuer la coordination de toutes les politiques du Gouvernement à son président.

Le projet de loi confère uniquement la présidence du Conseil supérieur pour le développement durable à ce dernier.

En ce qui concerne le cadre légal ou réglementaire, la Chambre de Commerce peut énumérer des exemples de dispositions critiquables dans chacun des domaines concernant le développement durable et entravant la promotion de ce dernier.

Par exemple, dans le *domaine économique*, le soutien aux entreprises et la promotion de leur développement sont actuellement répartis sur deux départements ministériels, en l'occurrence le Ministère de l'Economie et le Ministère des Classes Moyennes. Or est-ce qu'une telle organisation peut être considérée comme efficiente ou soutenable? Aux yeux de la Chambre de Commerce, il faudra veiller à organiser le soutien aux entreprises de façon plus structurée, à éviter tout double emploi et à assurer un service transparent, rapide et efficace à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille et du secteur dont elles émanent.

Même si la Chambre de Commerce approuve la politique d'investissement pratiquée par le Gouvernement dans le passé, qui a été soutenue par un taux d'investissement public en forte croissance, elle estime néanmoins que les autorités doivent se fixer des priorités en ce qui concerne la réalisation de quelques grands projets d'infrastructure, afin de ne pas hypothéquer l'équilibre à moyen terme de nos finances publiques. La Chambre de Commerce regrette que les autorités ignorent de plus en plus souvent les coûts d'administration, d'entretien ou de fonctionnement afférents à de nouvelles infrastructures, alors que parfois leur coût de réalisation est déjà exagéré. Dans ces cas précis, la gestion financière afférente des deniers publics ne peut pas être caractérisée de „durable“.

Dans le *domaine social*, est-ce qu'on peut qualifier de „soutenables à long terme“ ou de „durables“ les mesures décidées en 2002 lors de la table ronde sur les pensions (la seule opposition étant venue de la part des représentants patronaux), tendant à augmenter davantage les prestations, et ceci sur une base très large?

Il est déplorable que ce ne sont souvent pas les soucis d'une gestion durable des caisses de pension et des charges des générations futures qui dominent le débat politique de l'assurance pension et de l'assurance maladie, mais plutôt des vues à très court terme ou des considérations tenant aux échéances électorales.

La gestion des assurances maladie et dépendance, pour correspondre à la définition du développement durable, devrait aussi être conforme au principe qui veut que les dépenses ne doivent pas excéder les revenus générés. Il est clair que le recours à de nouvelles sources de financement ne constitue pas une solution durable dans la recherche d'un équilibre budgétaire dans la sécurité sociale.

Quant aux prestations sociales, la Chambre de Commerce est d'avis que le niveau qui existe au Luxembourg figure parmi les plus élevés au monde et qu'il n'y a pas besoin 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 régulièrement, voire systématiquement, les normes et critères les plus sévères, dépassant largement les seuils exigés par les directives européennes ne va-t-il pas à l'encontre de l'objectif poursuivi, en démotivait les entreprises à faire des efforts supplémentaires en matière de protection de l'environnement naturel?

La législation commodo-incommodo constitue encore et toujours un frein à l'investissement, au développement et à la croissance économique, avec toutes les implications négatives que cela comporte en matière de développement durable.

D'autres contradictions se retrouvent dans des documents du Gouvernement relatifs au développement durable ou dans des programmes gouvernementaux.

– Ces textes font par exemple allusion à un développement plus qualitatif comme alternative au modèle classique, mesurant la progression du PIB, et proposent la prise en compte d'aspects qualitatifs à caractère écologique. Toutefois, sans croissance quantitative forte, une politique sociale généreuse, qui figure dans ces mêmes textes comme un domaine à promouvoir, n'est pas réalisable.

Si la croissance qualitative doit signifier une réorientation de la croissance quantitative pour en améliorer les effets sur la qualité de vie, elle est a priori plus réaliste. Mais la croissance quantitative ne se laisse pas diriger à volonté.

– Une adaptation de la politique de diversification industrielle en vue du développement de compétences nouvelles notamment dans le domaine des technologies environnementales ne conduit pas nécessairement à une amélioration des performances qualitatives. Les entreprises en question ne se distinguent pas des autres entreprises en ce qui concerne les répercussions écologiques dans le pays.

Depuis plusieurs années, l'on constate une orientation de la politique de diversification vers des activités plus „légères“ et non intensives en main-d'oeuvre dans les domaines des nouvelles technologies pour ce qui concerne l'implantation de nouvelles activités. La Chambre de Commerce peut se montrer d'accord avec cette orientation, car ce sont les percées technologiques qui permettront à notre société d'avancer dans les domaines économique, écologique et social. Toutefois, la politique de diversification doit être poursuivie à l'avenir pour éviter à notre pays de baser sa croissance future sur une structure monolithique, ce qui ne correspondrait guère aux préceptes du développement durable. Donc il faut continuer à promouvoir l'implantation au pays tant d'entreprises industrielles que d'entreprises de service.

– Parfois, les auteurs de textes gouvernementaux en matière de développement durable demandent d'aligner les accises luxembourgeoises sur les carburants, le tabac et les alcools aux niveaux d'accises pratiqués dans nos pays voisins. Ce faisant, ils ne se soucient aucunement des implications d'une telle mesure sur l'activité économique, l'emploi et surtout les recettes fiscales de l'Etat.

Au contraire, ils imaginent qu'une telle mesure pourrait contribuer à générer de nouvelles recettes fiscales permettant de financer un accroissement supplémentaire de la protection sociale. Ils ignorent tout simplement les effets négatifs sur les recettes totales découlant de l'élasticité-prix élevée de ces produits et sur le niveau de notre inflation et de l'échelle mobile des salaires.

– Un exemple en matière d'environnement concerne la production d'énergie électrique à partir de sources renouvelables. Si la production d'énergie à partir d'installations photovoltaïques peut paraître comme une noble cause à promouvoir dans l'intérêt du développement durable, il faut également considérer le coût-efficacité de cette technologie. Dans ce cas, on peut rapidement se rendre compte que les sources renouvelables ne devraient pas toutes être soutenues dans le seul but d'augmenter la part de cette production d'énergie dans le total. Il faut en effet les analyser au préalable quant au critère coût-efficacité avant d'annoncer des objectifs au sein des enceintes internationales.

L'expérience que notre pays fait actuellement avec l'objectif très ambitieux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, engagé à Kyoto devrait en effet enseigner nos autorités politiques à faire des annonces plus prudentes.

– Les autorités ont à plusieurs reprises annoncé qu'elles engageraient des réflexions quant à l'introduction éventuelle de taxes à caractère écologique. La Chambre de Commerce est d'avis que ces taxes peuvent être un bon instrument pour orienter l'agent économique vers un comportement plus respectueux de l'environnement. Plusieurs conditions doivent toutefois être remplies:

- Existence de solutions alternatives au produit ou service taxé et une élasticité minimale de la demande par rapport à la taxe;
- Etudes scientifiques permettant de juger objectivement les performances écologiques;
- Eviter une perte de compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans un contexte européen, voire mondial. Dans cet ordre d'idée, des initiatives communautaires sont préférables à une politique de cavalier seul sur le plan national;
- Neutralisation de l'effet de la taxe au niveau de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre de Commerce voudrait 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.

En ce qui concerne ces dernières, la Chambre de Commerce voudrait 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 sont pas compatibles avec l'objectif de maintien de la compétitivité notamment dans le secteur industriel, peu importe leur utilisation.

En conclusion, la Chambre de Commerce réitère son attachement aux principes inhérents au développement durable. Le présent projet de loi vise à formaliser le cadre dans lequel la politique de développement durable doit se concrétiser au niveau national. Dans cette voie, il prévoit notamment la création d'une base légale au plan national pour un développement durable.

La Chambre de Commerce recommande aux autorités politiques de privilégier l'instrument des accords volontaires, à négocier entre le Gouvernement et le secteur privé. Il faut éviter tout frein au développement socio-économique par des législations ou réglementations trop rigides et sévères.

Le développement durable repose, par définition, sur un triptyque, où les volets économique, social et écologique sont a priori équivalents, même si un volet peut dominer ou être considéré comme prioritaire pendant une certaine période. Compte tenu de la situation conjoncturelle et du contexte économique actuel, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut clairement accorder une priorité au volet économique au cours des prochaines années.

\*

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve de la prise en compte des critiques énoncées ci-dessus, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5159/04

N° 5159<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI**relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(22.10.2003)

Par lettre du 5 mai 2003, réf. Cf/sf, Monsieur Eugène Berger, secrétaire d'Etat à l'Environnement, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet sous rubrique a pour objet de créer le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et se concrétiser dans les prochaines années au Luxembourg.

En effet, le Grand-Duché s'est engagé à Rio et à Johannesburg à élaborer et à mettre en oeuvre une politique de développement durable sur le plan national et à participer ainsi aux efforts internationaux en la matière.

Dans son Plan national pour un développement durable (PNDD), adopté en 1999, le Gouvernement réunit les trois piliers désormais classiques du développement durable: une économie performante, la protection de l'environnement humain et naturel ainsi que l'équité socio-économique et la protection sociale.

Selon les auteurs du projet, l'objectif à long terme sera „d'intégrer complètement les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles capables d'y répondre, c'est-à-dire de promouvoir une prise de décision politique „intégrée“ et l'abolition des frontières existantes entre ces trois domaines d'actions politiques“.

Pour être en mesure d'affronter ces défis, le Gouvernement se donne par le présent projet les instruments pour mener une politique de développement durable digne de son nom.

2. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement le présent projet de loi qui crée enfin le cadre pour mener une politique de développement durable appropriée.

Elle regrette toutefois le laps de temps excessivement long entre l'adoption du Plan national de développement durable en 1999 et le dépôt du projet de loi soumis pour avis.

3. Le projet de loi crée deux nouveaux organes: le Conseil supérieur pour le développement durable et la Commission interdépartementale du développement durable.

*Le Conseil supérieur pour le développement durable*

4. Le Conseil supérieur pour le développement durable est un organe de réflexion, de discussion et de conseil en matière de développement durable. Il sera le lieu de débats contradictoires sur la politique menée par le Gouvernement.

Les missions du Conseil supérieur sont les suivantes:

- être un forum de discussion sur le développement durable;
- proposer des recherches et études dans les domaines ayant trait au développement durable;
- établir des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union européenne;
- susciter la participation la plus large des citoyens et organismes publics et privés à la réalisation de ces objectifs;

- émettre des avis sur toutes les mesures relatives à la politique 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.

Il remplit ses missions à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative.

5. Le Conseil supérieur comprend avant tout des représentants de la société civile et est présidé par le Premier ministre assisté des ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.

Sa composition, assurant à la fois une représentation du monde politique et des forces vives de la nation, se présente comme suit:

un président, en l'occurrence le Premier ministre ou son représentant;

deux vice-présidents, en l'occurrence le ministre ayant la coordination interministérielle du développement durable dans ses attributions et le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou leurs représentants;

- trois membres représentant le SYVICOL;
- trois membres représentant d'ONG compétentes en matière de l'environnement;
- trois membres d'ONG compétentes en matière de coopération au développement;
- six membres appartenant aux Chambres professionnelles;
- trois membres de syndicats représentatifs des salariés;
- trois membres d'organisations patronales;
- deux scientifiques;
- un membre d'une ONG compétente en matière de protection des intérêts des consommateurs;
- un membre désigné par la commission nationale d'éthique;
- un représentant de chaque ministre ou secrétaire d'Etat.

Les membres du Conseil sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour une période renouvelable de quatre années. Cette période de quatre années correspond au délai entre deux révisions du Plan national pour un développement durable.

Afin de bien séparer l'action du Conseil supérieur de celle du Gouvernement, les membres du Gouvernement ne participent pas aux votes du Conseil.

6. Le Conseil supérieur adopte son règlement d'ordre intérieur qui sera soumis à l'approbation du Gouvernement.

Il dispose d'une dotation à charge du budget de l'Etat ainsi que d'un secrétariat pourvu d'un personnel spécialisé, statutaire ou contractuel.

#### *La Commission interdépartementale du développement durable*

7. La Commission interdépartementale du développement durable, composée de représentants de tous les départements ministériels, prépare et rédige, avec l'aide d'experts, le plan national pour un développement durable qui sera ensuite soumis au Gouvernement pour approbation.

Les membres de la Commission sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour une période de quatre ans. Leur mandat est renouvelable.

La composition de cette commission révèle la nécessité d'assurer une mise en oeuvre horizontale de la politique de développement durable. Il s'agit d'un instrument de coordination des actions des divers départements ministériels.

8. La Commission aura pour missions:

- l'élaboration de l'avant-projet du PNDD;
- la promotion de la mise en oeuvre du PNDD en l'intégrant dans les préoccupations majeures des politiques sectorielles;
- l'observation de la mise en oeuvre du PNDD dans les différents secteurs;
- la rédaction, tous les deux ans, d'un rapport national sur la politique de développement durable et sur la mise en oeuvre du plan dans les administrations et organismes publics;

- la saisine du Gouvernement des projets, des actions ou mesures susceptibles de promouvoir la réalisation du plan.

Le rôle de la Commission est plus technique que celui du Conseil supérieur qui avise et conseille, tandis que la Commission agit et intègre ces avis dans ses travaux.

Vu la complexité de la notion de développement durable, la Commission peut créer des groupes de travail et s'adjoindre des experts externes.

#### *Plan national pour un développement durable*

9. Ce plan national pour un développement durable est établi tous les quatre ans sur base du rapport national. Il constitue un guide des objectifs et actions sur la voie du développement durable et devra notamment:

- désigner les secteurs clés requérant des mesures particulières;
- traiter des mesures, moyens et délais proposés pour réaliser les objectifs fixés;
- considérer les conséquences financières, économiques, sociales et écologiques escomptées des mesures à prendre.

10. Un avant-projet du PNDD est élaboré par la Commission qui le transmet au ministre responsable du développement durable. Ce dernier le soumet au Gouvernement pour accord.

Cet avant-projet sera ensuite soumis pour avis à la Chambre des Députés et au Conseil supérieur qui disposent d'un délai de 120 jours pour élaborer leurs avis respectifs. En même temps, le ministre donne à l'avant-projet la notoriété la plus étendue possible et consulte la population sur ce sujet.

Dans les soixante jours après l'échéance de ce délai, la Commission rédige le projet définitif du plan qui sera communiqué au Gouvernement.

11. Le Gouvernement approuve le projet tout en motivant les dérogations éventuelles aux avis de la Chambre des Députés et du Conseil supérieur.

12. La Chambre des Employés Privés salue la volonté du Gouvernement de promouvoir la participation de la population à l'élaboration du PNDD. Elle se demande toutefois comment se déroulera en pratique la consultation de la population.

#### *Le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable*

13. Tous les deux ans un rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable est établi par la Commission. Ce rapport est transmis au Gouvernement, à la Chambre des Députés et au Conseil supérieur.

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;
- un système d'indicateurs de développement durable à actualiser annuellement.

\*

14. La Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi tout en réitérant son regret quant au laps de temps excessivement long que le Gouvernement a mis pour élaborer le projet.

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

• L'avis a été élaboré par la Commission économique de la CEP•L qui est composée de: Jos Kratochwil, Président, Sylvain Hoffmann, Rapporteur, les Membres: Lex Breisch, Norbert Conter, Marie-Jeanne Demuth, Sigggi Farys, Fernand Gales, Marc Glesener, Jean-Paul Laplanche, Gaby

Schaul-Fonck, Fernand Schott, Marc Spautz, Robert Weber, Denise Weber-Ludwig et Nico Wennmacher.

La Commission Economique s'est réunie en date des 20 mai, 18 juin, 23 septembre, 30 septembre, 7 octobre et 14 octobre 2003.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée plénière du 22 octobre 2003.

Luxembourg, le 22 octobre 2003

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur adjoint,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jos KRATOCHWIL

5159/05

N° 5159<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI**relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(13.1.2004)

Par sa lettre du 5 mai 2003, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

L'objet du projet de loi sous avis est de déterminer le cadre dans lequel est développé une politique du développement durable. A cet effet, sont créés un Conseil Supérieur pour le Développement Durable et une Commission interdépartementale du développement durable.

Le Conseil Supérieur se compose des forces vives de la nation, représentant les trois piliers sur lesquels se fonde toute politique de développement durable, à savoir l'économie, le social et l'écologie. Sa mission essentielle réside dans l'assistance et le conseil au Gouvernement dans la prise de décisions politiques.

La Commission interdépartementale réunit les représentants des différents membres du Gouvernement. La fonction de cette commission consiste entre autres à élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable et de faciliter via la coopération interministérielle la mise en oeuvre de la politique en faveur du développement durable.

Avant d'entamer le commentaire du projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers aimerait brièvement rééditer la position de l'artisanat par rapport au concept d'une politique du développement durable, position par ailleurs développée dans le cadre des hearings organisés par la Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés en janvier 2001<sup>1</sup>.

\*

**1. LA POSITION DE L'ARTISANAT DANS LE CONTEXTE D'UNE POLITIQUE  
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

L'artisanat, véritable acteur du développement durable, est évidemment un fervent participant dans la mise en pratique d'une politique de développement durable au sein de notre société. Cependant, la Chambre des Métiers est d'avis que le développement – durable – un pilier social et environnemental ne pourra se faire qu'en s'appuyant sur un pilier économique solide et compétitif. Ainsi, toute initiative, aussi louable soit-elle au niveau d'un progrès social ou écologique, produira des effets contraires si l'efficacité économique est diminuée.

Une véritable politique du développement durable prône une prise de conscience politique de l'interdépendance des thématiques économiques, sociales et environnementales. De par le fait que le développement durable entend assurer la satisfaction des besoins de la génération actuelle sans compromettre les potentiels de développements des générations futures, toute initiative politique isolée ne s'appuyant pas sur une prise de conscience de cette interconnectivité des processus sous-jacents de la société, est vouée à l'échec.

<sup>1</sup> Le Plan National pour un Développement Durable – Analyse critique et propositions de l'artisanat – Janvier 2001, Chambre des Métiers et Fédération des Artisans

Les conséquences au niveau de la mise en chantier d'initiatives politiques sont évidemment lourdes. Dès à présent, il ne s'agira plus de moduler les décisions en fonction d'un objectif isolé, mais de pondérer l'instrument choisi en prenant en considération ses conséquences sur bien d'autres domaines.

Partant de ces considérations, les principes qui devront guider toute politique du développement durable se présentent comme suit:

#### *Approche intégrée*

Seules la reconnaissance et la prise en compte des interdépendances existantes permettront de mener une politique efficace en matière de développement durable.

#### *Maintien de la compétitivité*

Comme seule la croissance économique peut générer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du développement durable, il revient aux instances politiques de forger un cadre juridique permettant à l'initiative privée de se développer en concurrence saine et loyale avec ses partenaires aux niveaux national et international.

#### *Définition de domaines d'actions prioritaires*

Etant donné que le Luxembourg ne dispose d'une marge de manoeuvre réduite face à une problématique de taille planétaire, il s'agit en premier lieu de déterminer les domaines à marge de manoeuvre réelle et d'engager les mesures politiques prioritairement dans ces secteurs.

#### *Transparence, compréhensibilité et simplicité des mesures*

Une politique de développement durable n'est viable que si elle est soutenue par tous les acteurs impliqués.

#### *Equilibre entre les coûts et les bénéfices des mesures*

Bien qu'une politique multidisciplinaire puisse faire apparaître des déséquilibres à court terme, la réalisation d'un équilibre à long terme constitue un pivot essentiel pour son succès.

La réalisation d'un système social équilibré, la préservation de l'environnement naturel, l'utilisation rationnelle des ressources et l'indépendance accrue de l'économie envers les ressources naturelles non renouvelables constituent évidemment des principes à la base de toute discussion sur le développement durable.

\*

## **2. REMARQUES GENERALES FACE AU PROJET DE LOI SOUS AVIS**

En premier lieu, la Chambre des Métiers tient à saluer l'initiative des auteurs du projet de loi sous avis de se doter des instruments et organes nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique intégrée en matière de développement durable.

Jusqu'ici la compétence dans ce domaine politique réside exclusivement entre les mains du Ministre ayant dans ses attributions l'Environnement. Dès lors, toute initiative en la matière – certaines plus louables que d'autres – ne produit que difficilement l'effet recherché, faute d'implication de l'ensemble des acteurs concernés.

Etant donné que le principal défi relatif à la mise en oeuvre d'une politique du développement durable réside en la prise en compte des interdépendances de thématiques différentes, la mise en place d'une structure permettant l'élaboration de solutions intégrées est sans alternative.

Cependant, la Chambre des Métiers s'interroge sur l'opportunité de disposer de plusieurs structures consultatives à vocation similaire ou au moins interférentes. Se pose en effet 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).

Ces deux dernières entités disposent de fonctions de conseil et d'assistance au Gouvernement en matière financière, économique et sociale, respectivement en matière d'aménagement du territoire.

Le CSDD à créer dispose des mêmes attributions au niveau du conseil et d'assistance à rendre au Gouvernement, les domaines d'actions regroupant ceux couverts par les deux structures précitées.

Il semble aussi que suivant la composition proposée, le CSDD dispose d'une expertise plus étendue que le CES.

Sans vouloir donner l'impression de dévaloriser le travail du CES ou du CSAT, on sera bel et bien amené à mettre en parallèle les avis et expertises rendus par les différents organes. Etant donné qu'à la limite, le CES dispose de la „faculté“ d'exclure des considérations écologiques, les conclusions relatives à une même thématique élaborées par les deux Conseils auront certainement tendance à différer.

Raisonnablement, il faudra s'interroger sur la valeur objective et politique des avis et expertises ainsi émis.

\*

### 3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### 3.1. Article 5

L'article 5 détermine la composition du Conseil Supérieur pour le Développement Durable. Il est à noter que tous les membres du Gouvernement y sont représentés, mais ne disposent pas du droit de vote.

En analysant la composition des membres ayant droit de vote, il peut apparaître que le pilier „écologique“, pourtant déclaré par l'article 2 comme étant d'égale valeur, soit sous-représenté par rapport au pilier „social“. Sans vouloir susciter une polémique quant aux intérêts prioritaires des organisations citées, et consciente de la difficulté de déterminer une composition équitable et pourtant représentative des intérêts économiques, sociaux et écologiques, la Chambre des Métiers propose de repenser la composition du CSDD.

#### 3.2. Article 13

L'article 13 définit entre autres les thèmes à traiter par le plan national pour un développement durable.

La Chambre des Métiers salue l'initiative des auteurs du projet de loi sous avis d'exiger une évaluation des conséquences financières, économiques, sociales et écologiques des mesures spécifiques proposées par ledit plan.

La Chambre des Métiers, étant d'avis que toute politique responsable s'appuie sur une évaluation des conséquences de sa propre mise en oeuvre, estime cependant que le délai de mise à jour du plan national, qui est de 4 ans, ne se prête guère à ce genre d'analyse.

En effet, le monde économique d'aujourd'hui se mue constamment et est soumis à des variations non cycliques et souvent imprévisibles. En ne comparant que certains indicateurs-clés de l'économie luxembourgeoise de 1999 à ceux d'aujourd'hui, on se rend compte que de multiples prévisions émises jadis ont entre-temps fait objet de révisions radicales. Il en est ainsi par exemple de l'évolution du PIB, de celle du taux de chômage ou des prix pétroliers.

Constatant que la durée de demi-vie de telles prévisions, et partant d'analyses s'y appuyant a tendance à se raccourcir, la Chambre des Métiers est d'avis que le résultat d'analyses telles que proposées par les auteurs du projet de loi sous avis ne peut être qu'une évaluation qualitative et approximative de l'impact des mesures préconisées, ainsi dépourvues de la précision nécessaire permettant de juger de l'utilité de ces initiatives.

La Chambre des Métiers estime au contraire nécessaire de procéder à une telle analyse d'impact lors de l'élaboration de chaque texte réglementaire.

La fiche d'impact actuelle, qui devrait normalement accompagner toute initiative législative concernant les PME, mais qui dans la grande majorité des cas fait défaut lors de la saisie des organes compétents, prévoit l'évaluation sur celles-ci de l'impact des mesures envisagées. Bien que la pratique de l'utilisation de la fiche d'impact actuelle pourrait donner lieu à un commentaire extensif, il reste cependant à souligner que l'analyse continue des effets des initiatives politiques sur le développement (durable) de notre société permet de rendre la prise de décision politique plus efficace et plus durable.

### 3.3. Article 14

L'article 14 détermine la procédure de l'élaboration du projet de plan national pour un développement durable.

L'article 1er stipule que l'avant-projet de plan est préparé par la Commission. Il s'agit d'une répétition du premier tiret du paragraphe unique de l'article 10. Dès lors, la Chambre des Métiers propose de rayer le paragraphe 1er du présent article et de renuméroter les paragraphes suivants.

Le paragraphe 4 prévoit qu'au stade de l'avant-projet du plan, le Ministre consulte la population sur ce sujet. La Chambre des Métiers s'interroge sur la manière et l'objectif d'une telle consultation. S'agit-il d'une validation de l'avant-projet par la population ou d'une campagne d'information? D'un genre de sondage public ou d'un referendum? D'un débat public organisé? La Chambre des Métiers estime en effet que la légitimation dont un tel plan bénéficiera ou non auprès de la société est un facteur clé de son succès.

Le paragraphe 5 exige que le Conseil Supérieur communique son avis motivé au sujet de l'avant-projet du plan au Gouvernement dans les cent vingt jours. Le paragraphe 4 de l'article 4 stipule par contre que le Conseil Supérieur rend ses avis dans les 3 mois de la demande. Etant donné que l'article 4 concerne aussi l'avis à rendre par le Conseil Supérieur sur l'avant-projet de plan (paragraphe 1er, point f) et que les deux articles sont en contradiction en ce point précis, la Chambre des Métiers propose de synchroniser les délais prévus.

\*

## 4. CONCLUSION

L'artisanat soutient une politique respectant les principes du développement durable. Par ailleurs, les entreprises artisanales satisfont déjà à l'heure actuelle la plupart des principes d'un développement durable. Dès lors, la Chambre des Métiers approuve le projet de loi sous avis qui est globalement satisfaisant.

Par contre, la Chambre des Métiers estime que les interférences qui se créent entre les nouvelles structures, notamment le Conseil Supérieur du Développement Durable, et celles déjà existantes, ne profitent pas nécessairement à la mise en oeuvre d'une politique responsable de développement durable.

Aussi, vu la complexité inhérente à une politique intégrée de développement, la Chambre des Métiers tient à rendre attentif au fait que la praticabilité d'une telle approche est fortement liée à sa transparence et à sa légitimation qu'elle acquiert par l'ensemble de la société.

Dès lors, la Chambre des Métiers, après consultation de ses ressortissants, peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 13 janvier 2004

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Paul RECKINGER

5159/06

**N° 5159<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(2.3.2004)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 9 mai 2003.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre de travail, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce, de la Chambre des employés privés et de la Chambre des métiers ont été transmis au Conseil d'Etat par les dépêches du ministre aux Relations avec le Parlement en date respectivement des 21 juillet, 23 juillet, 20 octobre et 5 novembre 2003 ainsi que 21 janvier 2004.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

D'après l'exposé des motifs, „le grand défi du développement durable, à long terme, sera d'intégrer complètement les objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans des structures institutionnelles capables d'y répondre, c'est-à-dire de promouvoir une prise de décision politique „intégrée“ et l'abolition des frontières existantes entre ces trois domaines d'actions politiques“.

Aussi le projet de loi sous avis a-t-il pour objectif de créer le cadre dans lequel la politique de développement durable doit prendre forme et se concrétiser dans les années à venir. A cet effet, il prévoit l'institution de deux organes consultatifs, à savoir le Conseil supérieur pour le développement durable, d'une part, et la Commission interdépartementale du développement durable, d'autre part, et l'établissement d'un plan national pour un développement durable et le rapport national sur sa mise en œuvre ainsi que d'indicateurs de développement durable.

Il s'agit en somme de l'acte de naissance et de la carte d'identité du développement durable national à l'instar des pays voisins. Ainsi, en Belgique, la loi du 5 mai 1997 a créé le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD), organe d'avis et de concertation, et a chargé le Bureau du Plan, organisme d'intérêt public, d'analyser et d'évaluer la situation existante et la politique menée, ceci aux fins d'en rédiger un Rapport fédéral.

La deuxième édition de ce rapport (1998-2001) aborde concrètement huit problématiques en cause dans le processus du développement: stratégies de production des entreprises, financement éthique des entreprises, production et consommation d'énergie, mobilité et transport des personnes, consommation de tabac, pêche et diversité biologique en milieu marin, utilisation de plantes génétiquement modifiées, utilisation des technologies de l'information et de la communication, santé au travail, économie sociale. Notons au passage que le Gouvernement belge actuel comprend un ministre du Développement durable.

En France, le Conseil national du Développement durable est composé de 90 personnalités, élus locaux, membres d'associations et entrepreneurs. Ce Conseil a rendu publiques les propositions qui résultent de ses premiers travaux et qui servent de base à la stratégie nationale. On y trouve entre autres:

avantages fiscaux pour les actions menées en faveur du développement durable et des économies d'énergie, amélioration de l'éducation des jeunes, systématisation des écolabels et des certifications, établissement d'un plan de lutte contre la corruption, généralisation des critères du développement durable dans les appels d'offres des marchés publics, proposition de créer un office central de police judiciaire pour lutter contre les infractions à l'environnement.

Par ailleurs, des manifestes sont signés, des fondations privées s'engagent, des colloques de haut niveau sont régulièrement organisés, un groupe de réflexion européen est lancé par le Président de la Commission même, de sorte qu'aujourd'hui les indices et les preuves sont réunis qu'un comportement citoyen en phase directe avec la gestion responsable et le développement durable s'installe et progresse, certes peut-être lentement, mais sûrement.

Il résulte des observations qui précèdent que la tâche des responsables de la mise en œuvre des principes du développement durable ne sera certes pas aisée pour comprendre une panoplie de mesures touchant pêle-mêle les domaines ou les disciplines les plus diverses. Cette situation s'explique à la fois par l'histoire de l'évolution même de la notion de développement durable et sa nature intrinsèque.

La philosophie actuelle du développement durable s'est élaborée longtemps avant la parution du „Rapport de Brundtland“ auquel l'on se réfère communément pour en fournir la définition. Ainsi, cette philosophie remonte à 1972, date de la publication de „Limits to Growth“, premier rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance (appelé Rapport D.L. Meadows), et date de la Première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm.

Ces deux événements sont les préludes de plus de trente années d'efforts, souvent qualifiés de mitigés ou de modestes, critiqués surtout pour leur absence relative de résultats traduits en contraintes internationales, voire nationales, alors que plusieurs conciliabules mondiaux ont abouti à des conclusions entérinées par les pays y présents:

- Vienne 1987, Convention sur la protection de la couche d'ozone;
- Montréal 1987, Protocole sur le bannissement de certains produits qui appauvrissent la couche d'ozone (les hydrofluorocarbures);
- Bâle 1989, Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux;
- Rio de Janeiro 1992, Déclaration de 173 chefs d'Etat et de Gouvernement sur les 27 principes de l'environnement et du développement qui, avec l'Agenda 21, met aussi en œuvre les principes de base de Stockholm et confère définitivement ses lettres de noblesse au concept de développement durable („sustainable development“), qu'en 1987, la Commission mondiale sur l'Environnement et de Développement avait lancé dans le rapport „Our Common Future“, fruit de quatre années de travaux sous la présidence du Premier Ministre norvégien, Madame Gro Harlem Brundtland.

D'après ce rapport, „le développement durable devrait rencontrer les besoins du présent sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins“. Cette traduction, voire cette définition de „sustainable development“ est-elle adéquate sinon correcte? Beaucoup en doutent, d'autres la qualifient d'ambiguë, voire de vague. Une définition précise du terme de développement durable est difficile à trouver alors que l'adjectif durable signifie de nature à durer longtemps et dont les contraires sont éphémère, fugitif, labile, provisoire, passager, périssable, temporaire, transitoire (cf. *le Petit Robert*, 2002).

Une meilleure définition que celle du rapport Brundtland, qui a le mérite de la concision sans avoir la qualité requise d'un mot-clef, pourrait être celle du Unger-Hoechst Paper: „le développement durable constitue un compromis entre le succès économique, la protection de l'environnement et l'acceptation sociale“. D'autres précisent que le développement durable cherche à réunir trois critères: „la justice sociale, la prudence écologique et l'efficacité économique“ (cf. *Dominique Plihon, Le nouveau capitalisme, Flammarion*).

Le concept de développement durable s'était signalé dans un premier temps face aux prélèvements excessifs de poissons dans la mer du Nord pour s'élargir ensuite à beaucoup d'autres domaines sans que la table des matières soit aujourd'hui complète ou exhaustive: réchauffement de la planète, résistance aux antibiotiques, pauvreté, vieillissement de la population, pertes de la biodiversité, encombrements routiers, déséquilibres régionaux, éducation, etc.

Il est toutefois à noter que progressivement les contours de la notion de développement durable se sont précisés, voire profilés. Les ambiguïtés se sont réduites mais avec un bataillon de réserves plus ou

moins sceptiques et critiques sur la fiabilité et l'efficacité des mesures préconisées et des règles internationales adoptées:

- 1992, Convention-cadre de Rio sur le changement climatique et conventions sur la diversité biologique et sur la lutte contre la désertification; consécration du concept des trois P: People, Planet, Profit;
- 1994, Conférence du Caire sur la population et le développement;
- 1996, Sommet mondial de Rome sur l'alimentation;
- 1997, Protocole de Kyoto sur la réduction moyenne des émissions polluantes;
- 2000, Protocole de Carthagène sur l'information des Etats importateurs d'organismes génétiquement modifiés;
- 2000, Sommet du Millénaire à New York et fixation de plusieurs objectifs pour diminuer le nombre de personnes vivant dans la pauvreté et de celles qui n'ont pas d'accès à l'eau potable, pour généraliser l'enseignement primaire et donner un coup d'arrêt à l'extension du sida d'ici 2015;
- 2001, Convention sur l'élimination de 12 produits organiques persistants (dont les dioxines et les furannes) et fixation à Bonn et à Marrakech, des modalités d'application du Protocole de Kyoto;
- enfin 2002, Consensus de Monterrey sur le financement du développement.

Aussi ces nombreux textes organisent et consolident-ils le développement durable pour lui conférer des socles juridiques nécessaires à initier ou à lancer des actions concrètes au niveau international et planétaire alors qu'il y a contradiction manifeste entre „cette idée d'universalisme qui suppose solidarité, partage et lutte contre la pauvreté et la société de marché, marquée à l'inverse par un accroissement de la compétitivité et des irrégularités“ (Mireille Delmas-Marty, *Le Monde*, 22 mars 2003).

Finalement, ces textes ont inspiré de nombreuses législations nationales pour avoir introduit le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur surtout et la notion de responsabilité sans faute pour des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

Quant à sa nature ou essence, il faut noter que la notion de développement durable est marquée dès son origine par son indétermination. Le rapport Brundtland n'avait su ou voulu en proposer une définition unique et permettait ainsi des interprétations les plus diverses et divergentes surtout. Le caractère transversal de la notion, couvrant les champs disciplinaires les plus divers (économie, droit, science politique, sciences naturelles, écologie, sociologie, ...) a donc ouvert la voie à des discours parallèles en fonction de la spécificité de chaque discipline. On a toutefois cherché à trouver un dénominateur commun en examinant la signification du développement durable en s'appuyant sur deux conceptions philosophiques fondamentales.

Ainsi a-t-on dégagé, d'une part, une communauté planétaire d'intérêts liée par un sort ou un destin commun et dont la survie est fonction d'une protection plus ou moins efficace de l'environnement.

D'autre part, la reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement en droit international. Pour atteindre cet objectif, le développement durable apparaît souvent comme un développement économique efficace, socialement équitable et écologiquement fiable nécessitant toutefois un régime politique démocratique respectueux de ce droit.

Le caractère vague et varié, voire l'indétermination de la notion même de développement durable n'est pas sans poser de nombreux problèmes au niveau juridique. Quelle est la valeur juridique de cette notion? Est-elle susceptible de constituer, voire de créer des normes juridiques au sens propre du terme? En effet, une règle ou une norme juridiques ont pour objet de déterminer à l'avance des comportements sociaux que les sujets de droit sont incités à adopter compte tenu des sanctions liées à leur violation. Or la lisibilité de la règle est indispensable à son efficacité. La notion floue de développement durable peut-elle en somme constituer une telle règle ou norme?

Actuellement, celle-ci apparaît tout au plus comme un principe de gouvernance sans aucune portée juridique, ou sinon politique. Son invocation comme principe général du droit n'est guère plus pertinente pour manquer encore de caractères spécifiques propres à cette catégorie (caractère impératif, origine jurisprudentielle). Il s'agit en somme d'un objectif consacré par certaines lois de plus en plus nombreuses, il est vrai. Inclus ainsi dans des textes normatifs, il est à la disposition des juridictions qui peuvent en faire usage.

De même, la mise en œuvre jurisprudentielle du développement durable présente, à cause de son caractère très vague et imprécis, le risque particulièrement élevé de laisser une trop grande part à l'interprétation subjective des juges dans la mesure où le standard et l'objectif sont cumulés et se

confondent. Or, le standard transfère le pouvoir de création normative de l'autorité qui l'édicte vers celle qui le met en œuvre. Aussi le contrôle du respect d'un objectif donne-t-il au juge le pouvoir de définir à la fois les termes et les modalités du rapport de compatibilité qu'il est censé garantir. En devenant ainsi juridiquement opérationnelle, la notion de développement durable fera des juridictions les véritables détentrices du pouvoir proprement politique consistant à arbitrer entre les exigences économiques et les attentes écologiques et sociales et instaurant par là même le gouvernement des juges.

Or, selon l'exemple de l'Allemagne, de la France et de l'Espagne entre autres, il est projeté d'insérer dans la Constitution des références explicites à la protection de l'environnement et du développement durable. Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il qu'une attention particulière devrait être consacrée au risque précité. Il renvoie dans ce contexte à son avis complémentaire du 27 avril 1999 relatif au projet de révision des paragraphes (1) et (3) à (6) de l'article 11 de la Constitution et surtout du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés (3923B). „L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel en vue d'assurer le développement durable de la société.“ Le Conseil d'Etat avait conclu que désormais il n'appartiendra plus au législateur d'arrêter la définition de ce qu'il faut entendre par „développement durable“, mais bien aux juges constitutionnels.

Il avait ainsi précisé que:

„Par la référence „au développement durable de la société“ (en allemand: *Nachhaltigkeit*), on tend à ériger la protection de l'environnement en un droit supérieur aux droits économiques, sociaux et politiques, ce qui est juridiquement et politiquement plus que discutable. En effet, même la politique de l'environnement doit toujours se faire dans un consensus avec les buts économiques et sociaux que le pays se donne et les intérêts contraires existant entre ces différents droits doivent être tranchés dans un Etat démocratique par le pouvoir politique. Sur ce point, le Conseil d'Etat renvoie à l'ouvrage de *Rudolf Steinberg „Der ökologische Verfassungsstaat“*, (Suhrkampverlag; voir notamment les pages 113 à 115) où l'auteur démontre l'inéluctable interdépendance entre les valeurs économiques, sociales, politiques et environnementales.

Le concept du développement durable en question, aux contours juridiques incertains, risque d'être source de grandes difficultés en cas d'interprétation par la Cour constitutionnelle. Sur ce point encore, est-il raisonnable d'énoncer comme règle fondamentale un concept dont personne ne connaît les tenants et aboutissants, mais dont la Cour constitutionnelle doit bien décider ce qu'en est le contenu? En l'espèce, on ne demande pas à une juridiction de procéder à un contrôle juridique, mais de donner une définition. La question se pose si, dans ces conditions, la Cour constitutionnelle n'établit pas finalement le contenu des normes, ce qui n'est pas son rôle. Ces considérations ne sont pas de nature théorique. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il été amené à dire, dans son 5e avis complémentaire du 23 mars 1999 sur le projet de loi relatif aux établissements classés, à propos d'une disposition (en l'occurrence l'article 2):

„Cet article prévoit entre autres une définition de la notion de développement durable. (...) [Le] Conseil d'Etat doit émettre ses réserves les plus formelles à l'égard de cette disposition dans la mesure où la notion de développement durable serait inscrite dans la Constitution. Il appartiendra dès lors au juge constitutionnel de préciser ce qu'il faut entendre par cette notion selon le domaine concerné et non au législateur de prescrire une définition générale et uniforme. – Le législateur, il est vrai, pourrait arrêter une telle définition générale valable à l'égard de tous à défaut d'une disposition expresse afférente de la Constitution.“ (*Doc. parl. 3837A<sup>3</sup>*)

En inscrivant les dispositions en question dans la Constitution, ce seront les juges constitutionnels qui en fourniront en définitive la définition.

Finalement, il y a lieu d'observer que si divers traités ont adopté la norme en question, il appartiendra aux organes juridictionnels compétents, par exemple la Cour de justice des Communautés européennes pour autant que la matière figure au Traité CE d'en fournir une définition. Qu'en serait-il en effet en cas d'interprétation contradictoire entre notre Cour constitutionnelle et la Cour de justice des Communautés européennes à propos de la même matière?“ (*cf. doc. parl. No 3923B<sup>1</sup>, sess. ord. 1998-1999*)

Le Conseil d'Etat, en présence d'une éventuelle inscription du développement durable dans la loi fondamentale, se met à douter sérieusement de l'opportunité et surtout de la nécessité du projet de loi sous avis qui lui apparaît ainsi un peu trop fastueux pour instituer deux commissions consultatives qui risquent par ailleurs 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 pour prévoir l'établissement d'un plan national pour le développement durable, dont il omet d'arrêter le caractère (impératif ou seulement déclaratif) et, enfin, un système d'indicateurs de développement durable qu'il n'énumère et ne qualifie pas.

Ces omissions étonnent d'autant plus qu'on se trouve dans des domaines réservés en principe à la loi par la Constitution par référence à la liberté d'industrie et de commerce. Aussi ces paramètres et autres indicateurs sont-ils, 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, qui sera finalement intégré dans la comptabilité des entreprises, œuvre il est vrai de longue haleine et nécessitant un changement radical des mentalités.

Le Conseil d'Etat conclut que le ministre compétent, voire le Gouvernement, auraient pu atteindre le même résultat en l'espèce en usant d'autres voies et moyens sans recourir à une loi spéciale. Aussi, en se référant à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, se demande-t-il si la création des deux organes consultatifs nouveaux s'impose. En effet, l'un des objectifs de cette loi est le développement durable des diverses régions du pays en valorisant leurs ressources économiques, écologiques, culturelles et sociales. Pour ce faire, le ministre compétent est assisté d'un Conseil supérieur de l'aménagement du territoire et d'un comité interministériel de l'aménagement du territoire, dont les compositions sont presque identiques à celles prévues par le projet sous avis quant au Conseil supérieur pour le développement durable et quant à la Commission interdépartementale du développement durable. Quelle autre discipline, si ce n'est l'aménagement du territoire, pourrait s'occuper aussi utilement et efficacement du développement durable, ne fût-ce qu'en fonction de son approche globale et interdisciplinaire des problèmes? Mieux vaut dès lors, selon le Conseil d'Etat, faire appel à des organes consultatifs existants en présence des ressources humaines disponibles du pays. Il suffirait à cet effet de revoir les règlements grand-ducaux modifiés des 14 avril 1992 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire et concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

L'une des missions du Conseil supérieur pour le développement durable n'est pas sans poser de sérieux problèmes. Ainsi, d'après l'article 4.1, sous f) du projet de loi sous avis, ce Conseil a pour mission „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“.

Le Conseil d'Etat prend acte de ce que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'explicitent ce qu'il faut entendre par les termes „toutes les mesures“, le premier se bornant à préciser que „l'action du Conseil ne pourra se substituer aux missions réservées au pouvoir exécutif“. Or, cette déclaration semble tout à fait relative alors que l'article 4.2 du même projet prévoit que „le Conseil Supérieur remplit les missions visées au paragraphe 1er (donc également celles concernant les mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le Gouvernement) de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement“. Enfin, le paragraphe 4 du même article réserve au Conseil un délai de trois mois pour émettre son avis, délai qui se trouve réduit à un mois en cas d'urgence.

Le Conseil d'Etat estime dans ce contexte indispensable une qualification précise de ces mesures. S'agit-il de mesures politiques ou administratives ou bien de mesures législatives (lois, règlements d'exécution)? En cette dernière hypothèse, l'intention véritable des auteurs a-t-elle été de faire intervenir ce Conseil dans la procédure législative à l'instar des chambres professionnelles? Aussi faudrait-il préciser la valeur et le caractère de cet avis. En effet, d'après le libellé général actuel du projet, cet avis constituerait une des conditions de validité des mesures d'exécution des lois concernées.

Le Conseil d'Etat trouve dès lors 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 risquent, en ce qui concerne les autorités publiques surtout, de connaître les mêmes délégués.

Enfin, comme le domaine du développement durable est très vaste et très varié à la fois, l'intervention du Conseil supérieur ne fait-elle pas retarder inutilement le travail législatif surtout? Compte tenu des considérations formulées ci-dessus, le Conseil d'Etat se borne à examiner en ordre tout à fait subsidiaire le projet de texte soumis à son examen.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

Le Conseil d'Etat propose de remplacer en ce qui concerne la numérotation des chapitres les chiffres arabes par des chiffres romains. De même, par référence à l'intitulé des autres chapitres, il recommande de lire l'intitulé du premier chapitre comme suit: „*Chapitre I.– Des objectifs et définitions*“.

### Article 1er

Par référence au nouvel intitulé, cet article aura la teneur suivante:

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

### Article 2

Sans observations particulières. Quant à la définition du développement durable, le Conseil d'Etat renvoie aux observations de la partie générale du présent avis.

Les termes „Chapitre 2“ sont à remplacer par ceux de „Chapitre II“.

### Article 3

Sans observation.

### Article 4

Le Conseil d'Etat renvoie aux développements de la partie générale du présent avis en ce qui concerne les missions spécifiques du Conseil supérieur.

Par ailleurs, il estime qu'il y a lieu de supprimer au paragraphe 1er le bout de phrase „Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi,“ car il n'a pas pu repérer d'autres missions que celles arrêtées par l'article 4.1, sous a) à f).

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat recommande la teneur suivante:

„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.“

Enfin, le Conseil d'Etat est à se demander s'il n'y a pas lieu de suivre l'exemple de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, voire de celle du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Ainsi, la loi elle-même arrêterait les missions spécifiques du Conseil supérieur et de la Commission ainsi que le principe de leurs composition, organisation et fonctionnement qui seront précisés par règlement grand-ducal.

### Articles 5 et 6

Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation ci-dessus.

### Articles 7 et 8

Sans observation.

Il y a lieu de remplacer les termes „Chapitre 3“ par ceux de „Chapitre III“.

### Article 9

Sans observation. Toutefois il est renvoyé aux observations générales du présent avis.

### Article 10

Il y a lieu de supprimer le bout de phrase „Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi“, puisque d'autres missions n'ont pu être repérées dans le texte même du projet de loi.

### Article 11

D'après la proposition de texte du Conseil d'Etat, cet article devient superfétatoire. En effet, son contenu fait partie du fonctionnement, voire de l'organisation de la Commission à préciser par règlement grand-ducal. Il en suivrait, toujours selon la version du Conseil d'Etat, une autre numérotation des articles suivants.

*Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

*Articles 13 à 16 (12 à 15 selon le Conseil d'Etat)*

Il y a lieu de remplacer les termes „Chapitre 4“ par ceux de „Chapitre IV“.

Le Conseil d'Etat renvoie à l'ensemble de ses observations générales concernant le plan national pour un développement durable et notamment à son caractère et à son contenu. Il estime qu'une „notoriété la plus étendue possible“ (Art. 14.4) ne confère pas audit plan une valeur juridique contraignante ou impérative.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de mettre les délais prévus en concordance avec ceux du chapitre V qui fait état d'années et de mois. Aussi y a-t-il lieu de remplacer les termes de „soixante jours“ par ceux de „deux mois“ (Art. 14.6).

Il y a lieu de remplacer les termes „Chapitre 5“ par ceux de „Chapitre V“.

*Articles 17 à 19*

Sans observations particulières, sauf en ce qui concerne le système d'indicateurs de développement durable. Il est renvoyé à ce sujet à la partie générale du présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 mars 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5159/07

N° 5159<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI****relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

\* \* \*

**AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX****TEXTE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

1. L'article 1er est modifié comme suit:

*„La présente loi a pour objet d'arrêter le cadre, les organes et les instruments de la politique nationale de développement durable.“*

2. A l'article 4, la phrase introductive du point 1 est modifiée comme suit:

*„1. Le Conseil Supérieur a pour missions:“*

3. A l'article 4, le point 2 est remplacé comme suit:

*„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.“*

4. L'article 5 est biffé.

5. L'article 6 est biffé.

6. L'article 7 (nouvel article 5) est remplacé comme suit:

*„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.“*

7. L'article 9 (nouvel article 7) est remplacé comme suit:

*„Il est institué une Commission interdépartementale pour le développement durable.“*

8. A l'article 10 (nouvel article 8) la phrase introductive est modifiée comme suit:

*„La Commission a pour missions:“*

9. L'article 10 (nouvel article 8) est complété par un nouveau paragraphe formulé comme suit:

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

10. L'article 11 est biffé.

11. Au point 5 de l'article 14 (nouvel article 11) les termes „cent vingt jours“ sont remplacés par les termes „quatre mois“ et au point 6 du même article, les termes „soixante jours“ sont remplacés par les termes „deux mois“.

12. L'article 15 (nouvel article 12) est complété par un point 4 formulé comme suit:

*„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.“*

13. A l'article 17 (nouvel article 14), le dernier alinéa est biffé.

\*

## COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS

Les présents amendements tiennent compte de la lettre et de l'esprit des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 mars 2004.

### *Amendement 1er concernant l'article 1er*

La teneur de l'article 1er est modifiée, afin d'être en conformité avec le nouvel intitulé du Chapitre I. – Des objectifs et définitions, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

### *Amendement 2 concernant l'article 4*

A l'article 4, la phrase introductive du point 1 est modifiée et ceci conformément aux observations du Conseil d'Etat.

### *Amendement 3 concernant l'article 4*

Le point 2 de l'article 4 a été modifié selon les propositions du Conseil d'Etat.

### *Amendements 4, 5 et 6 concernant les articles 5, 6 et 7*

Dans son examen des articles, le Conseil d'Etat recommande de suivre l'exemple de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et d'arrêter dans le cadre de la loi les missions spécifiques du Conseil Supérieur et de la Commission, alors que leurs composition, organisation et fonctionnement seraient à préciser par règlement grand-ducal.

Il est donné suite à cette recommandation par l'insertion d'une disposition afférente à l'article 7 (nouvel article 5). Les articles 5 et 6 sont à biffer.

### *Amendement 7 concernant l'article 9*

L'Amendement reprend la suggestion afférente du Conseil d'Etat.

### *Amendement 8 concernant l'article 10*

L'amendement est à voir en parallélisme avec l'amendement 2.

### *Amendement 9 concernant l'article 10*

Il est proposé de préciser par règlement grand-ducal la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interdépartementale pour le développement durable.

### *Amendement 10 concernant l'article 11*

L'article 11 est devenu superfétatoire du fait que la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

### *Amendement 11 concernant l'article 14*

Il est donné suite à la proposition du Conseil d'Etat de mettre les délais prévus en concordance avec ceux du chapitre V qui fait état d'années et de mois.

#### *Amendement 12 concernant l'article 15*

Dans ses développements de 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. Le point 4 du nouvel article 12 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.

#### *Amendement 13 concernant l'article 17*

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 le dernier alinéa de l'article 17.

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.

L'Agenda 21 réclame par ailleurs, dans son chapitre 40, la définition et la mise à jour régulière d'indicateurs destinés à documenter et analyser le chemin parcouru sur la voie du développement durable. Ces instruments de statistique permettent ainsi non seulement d'évaluer les progrès réalisés en fonction des objectifs fixés, mais également d'aider à la formulation de politiques allant dans le sens du développement durable.

Les indicateurs ne sont pas destinés à quantifier la durabilité de manière absolue. Ils ont été sélectionnés pour leur pertinence à illustrer l'évolution passée et à qualifier cette dernière en fonction de la direction à suivre.

Le système d'indicateurs élaboré en été 2002 et présenté dans la brochure en annexe, n'est pas établi une fois pour toutes et sera actualisé chaque année.

Au niveau européen les travaux sont en cours pour l'élaboration d'une série d'indicateurs du développement durable. La série d'indicateurs présentée dans une brochure émanant du Ministère de l'Environnement s'est largement inspirée des propositions de la Commission européenne.

\*

### TEXTE COORDONNE

#### **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. ...]

[Art. 6. ...]

**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 œuvre du plan en l'intégrant dans les préoccupations majeures de leur secteur respectif;
- de suivre la mise en œuvre 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 œuvre 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. 11. ...]

**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 œuvre.

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 œuvre 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.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5159/08

N° 5159<sup>8</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(4.5.2004)

Par dépêche du 25 mars 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi susmentionné.

Ces amendements, élaborés par le ministre de l'Environnement, étaient accompagnés d'un commentaire, du texte coordonné du projet de loi amendé ainsi que, „à toutes fins utiles“, d'une brochure relative aux indicateurs de développement durable pour le Luxembourg.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

Avant de procéder à l'examen même des divers amendements proposés, une observation d'ordre général quant à leur contenu semble indiquée d'après le Conseil d'Etat.

En effet, à l'exception d'un seul, ces amendements ne font que reprendre les propositions de texte afférentes de l'avis du Conseil d'Etat du 2 mars 2004 (cf. *doc. parl. No 5159<sup>6</sup>, sess. ord. 2003-2004*). Aussi faut-il se demander si lesdites propositions nécessitaient une nouvelle saisine du Conseil d'Etat.

*Amendement 1*

Cet amendement concernant l'article 1er du projet de loi ne fait que reproduire le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 mars 2004.

*Amendement 2*

Cet amendement relatif au point 1 de l'article 4 tient compte de l'observation émise par le Conseil d'Etat.

*Amendement 3*

Cet amendement concerne le point 2 de l'article 4 du projet de loi en reproduisant intégralement le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 mars 2004.

*Amendements 4 et 5*

Sans observation puisqu'ils tiennent compte des recommandations du Conseil d'Etat.

*Amendement 6*

Cet amendement propose un nouvel article 5 qui tient compte des observations émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 mars 2004.

*Amendements 7, 8 et 9*

Sans observation pour tenir compte des remarques et autres recommandations de l'avis du Conseil d'Etat du 2 mars 2004.

*Amendement 10*

Sans observation.

*Amendement 11*

Cet amendement tient compte des observations du Conseil d'Etat.

*Amendement 12*

Il s'agit d'un véritable amendement au projet de loi initial bien qu'il se conforme aux observations générales formulées par le Conseil d'Etat quant au caractère même (impératif ou seulement déclaratif) du plan national.

Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*Amendement 13*

Cet amendement propose de supprimer le dernier alinéa de l'article 17 du projet de loi. Cet alinéa précisait qu'„un système d'indicateurs de développement durable fait partie intégrante du rapport national et est actualisé annuellement par le Ministre“.

Ledit alinéa avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat qui se référait au principe de la liberté d'industrie et de commerce pour voir arrêter et qualifier par la loi même ces indicateurs de développement durable.

Les auteurs de l'amendement sous avis essayent de se conformer auxdites observations du Conseil d'Etat en supprimant tout simplement cette disposition très utile et importante en la matière sous avis il est vrai, d'une part, et de se référer „à toutes fins utiles“ à une brochure éditée pour la première fois en août 2002 et concernant les indicateurs de développement durable pour le Luxembourg, d'autre part. Cette démarche ne manque pas d'étonner dans la mesure où le problème juridique soulevé par le Conseil d'Etat reste entier même en rayant l'alinéa litigieux. Bien au contraire, l'insécurité juridique relative à ces indicateurs risque de se retourner contre tous les agents économiques concernés.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que le plan national pour le développement durable devrait arrêter et qualifier les indicateurs de développement durable qu'il applique quitte à ce qu'un règlement grand-ducal précise ou détermine les éléments des diverses catégories d'indicateurs retenus.

Le Conseil d'Etat, sous réserve de maintenir son opposition formelle, recommande de compléter l'alinéa 2 de l'article 10 du texte coordonné sous avis de la façon suivante:

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 mai 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

5159/09

N° 5159<sup>9</sup>

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

Service Central des Imprimés de l'Etat

5159 - Dossier consolidé : 77

5159/10

N° 5159<sup>10</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

## PROJET DE LOI

relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(8.6.2004)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 13 mai 2004 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**relative à la coordination de la politique nationale  
de développement durable**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 12 mai 2004 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 2 mars 2004 et 4 mai 2004;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 8 juin 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5159

# MEMORIAL

Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



# MEMORIAL

Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

## RECUEIL DE LEGISLATION

---

A — N° 102

2 juillet 2004

---

### Sommaire

#### DEVELOPPEMENT DURABLE

Loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable..... page 1622

**Loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des députés;

Vu la décision de la Chambre des députés du 12 mai 2004 et celle du Conseil d'Etat du 08 juin 2004 partant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

**Chapitre I. Des objectifs et définitions**

**Art. 1<sup>er</sup>.** 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 Conseil Supérieur.

#### **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<sup>er</sup>. 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.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre de l'Environnement,  
Le Secrétaire d'Etat,  
Eugène Berger*

Palais de Luxembourg, le 25 juin 2004.  
**Henri**

Doc. parl. 5159, sess. ord. 2002-2003 et 2003-2004