

N° 6912¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination
de la politique nationale de développement durable**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(11.10.2016)

Par dépêche du 3 décembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Marco Schank en date du 19 novembre 2015 et déclarée recevable par la Chambre des députés le 1^{er} décembre 2015.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. Une fiche financière telle qu'exigée en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État fait défaut.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Par sa proposition de loi, l'auteur entend renforcer et dynamiser les structures mises en place par la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable, à savoir le Conseil supérieur pour le développement durable, dénommé ci-après „CSDD“, et la Commission interdépartementale du développement durable, dénommée ci-après „CIDD“.

Le Conseil d'État n'entend pas passer en revue les réussites, les manquements, les forces ou les défis de la politique nationale du développement durable et de ses principaux acteurs, tels qu'ils ont été mis en œuvre pour répondre aux engagements internationaux que le Luxembourg a signés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992. Il note toutefois que le lancement au printemps 2010 par le Gouvernement d'un processus de concertation initié par le Ministère du développement durable et des infrastructures sous la dénomination de „Partenariat pour l'environnement et le climat“, désigné ci-après „le partenariat“, faisait partie des efforts de cette politique. Les groupes de travail constitués à l'occasion de cette concertation ont réuni des délégués des ministères, du Syvicol, des ONG, du patronat et des syndicats afin de soumettre au Gouvernement des propositions pour l'élaboration d'abord du 2^{ème} Plan d'action national de réduction des émissions de CO₂, ensuite d'une stratégie d'adaptation aux conséquences du changement climatique et finalement d'un pacte climat avec les communes. Les propositions ainsi développées ont été, selon l'auteur, à la base du 2^{ème} Plan d'action en matière de changement climatique et du Pacte climat avec les communes.

D'après son auteur, la proposition de loi sous examen vise à institutionnaliser le partenariat en tant que Commission nationale du développement durable et de la protection du climat, à renforcer le rôle de la CIDD et à créer un secrétariat permanent pour le développement durable.

Selon le Conseil d'État, la proposition de loi soulève une série de questions auxquelles l'exposé des motifs ne permet pas de répondre. Ainsi, il n'est pas explicité en quoi l'institutionnalisation du partenariat, qui avait été conçu de façon *ad hoc* afin de répondre à une tâche précise et délimitée dans le temps, puisse permettre de dynamiser de façon permanente les structures existantes de la politique nationale du développement durable. Le manque d'analyse et d'évaluation du fonctionnement des structures et outils en place depuis dix ans est certes à déplorer. Or, la multiplication de commissions,

conseils supérieurs et comités ne peut en aucun cas remplacer cette évaluation approfondie et la question se pose dès lors si l'institutionnalisation supplémentaire d'une expérience de concertation constitue une réponse adéquate au besoin de la dynamisation de ces organes. Cette interrogation s'impose d'autant plus que les missions de la commission à créer ne diffèrent pas substantiellement de celles du CSDD. La proposition de loi sous avis n'apporte cependant aucune modification substantielle au fonctionnement du CSDD ou de la CIDD afin d'en améliorer l'efficacité.

À cela s'ajoute que, depuis 2011, année de l'expérience du partenariat, une série d'évolutions ont eu lieu. Ainsi, au niveau national, le Pacte climat avec les communes a été mis en place¹ et fonctionne depuis plus de trois ans, les mesures du 2^{ième} Plan d'action national de réduction des émissions de CO₂ ont contribué à ce que ces émissions évoluent davantage dans les limites des engagements internationaux du Luxembourg. Au niveau international, il y a eu récemment deux grands moments, d'un côté, la 21^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), appelée la „conférence de Paris sur le climat“, avec l'adoption de nouveaux objectifs de lutte contre le changement climatique et, de l'autre, l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015, des dix-sept objectifs du développement durable à atteindre par les États membres jusqu'en 2030. Du moins, les exigences découlant des engagements pris par le Luxembourg lors de ces deux événements devraient être pris en compte lors d'une refonte de la loi précitée du 25 juin 2004.

La proposition de loi peut dès lors être considérée comme point de départ pour mener une réflexion plus globale en vue de revoir les structures mises en place par la loi précitée du 25 juin 2004. Le Conseil d'État est cependant d'avis qu'il y a lieu tant d'évaluer au préalable le fonctionnement, les forces et les faiblesses du CSDD et de la CIDD que de tenir compte des développements récents qui ont eu lieu au niveau des Nations Unies dans le domaine de la lutte contre le changement climatique et des dix-sept objectifs du développement durable.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la proposition sous examen entend apporter deux modifications à l'article 2 de la loi précitée du 25 juin 2004. En premier lieu, il est proposé de renommer la „Commission interdépartementale pour le Développement Durable“ en „Comité interdépartemental pour le Développement Durable“. En deuxième lieu, il est ajoutée une définition de la Commission nationale du développement durable et de la protection du climat. Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous revue vise à élargir les missions du CSDD en le faisant participer aux travaux de la commission à créer et en lui attribuant le contrôle de l'exécution du „*Nachhaltigkeitscheck*“, terme germanophone non autrement défini dans la loi que le texte sous revue entend modifier. Le texte reste cependant muet quant à la forme que cette collaboration doit prendre. Tel que le texte est libellé, c'est le CSDD dans son ensemble qui doit „participer à la préparation et au suivi des réunions de la Commission“ à créer. Est-ce qu'il faut entendre par là que tous les membres du CSDD sont appelés à préparer les réunions de la commission? Est-ce que les membres du CSDD ont un rôle consultatif, d'expertise ou de modération dans leur mission?

En outre, la proposition de loi ne donne pas d'autre précision quant à la nature ou l'envergure du contrôle de durabilité dans lequel le CSDD doit intervenir. Le Conseil d'État demande que le texte soit complété à cet égard.

Articles 3 à 5

Sans observation.

¹ Cf. Loi du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à l'examen de l'article 2. En effet, l'article sous revue appelle les mêmes observations à l'égard du manque de précision quant à la collaboration entre la CIDD et la commission à créer et la nature du „*Nachhaltigkeitscheck*“.

Article 7

Le Conseil d'État est à se demander pourquoi le rapport annuel établi par la CIDD n'est pas adressé également à la commission à créer. L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen précise les missions de la commission à créer par l'introduction d'un nouvel article 11 (article *9ter* selon le Conseil d'État).

Le Conseil d'État est à se demander pourquoi l'auteur entend limiter les domaines sur lesquels la commission peut être consultée, tout en la dédiant au développement durable. En effet, alors même que le ministre ayant le Travail dans ses attributions assiste le „Ministre ayant dans ses attributions la coordination interministérielle de la gestion de l'environnement du développement durable“ qui préside la commission, les domaines tels que le travail, l'économie sociale et solidaire ainsi que la sécurité sociale ne figurent pas parmi les domaines relevant de la compétence de la commission. Le commentaire des articles reste également muet à cet égard. Pour le reste, le Conseil d'État note que les missions de la commission ne diffèrent pas fondamentalement de celles du CSDD.

Article 11

L'article sous revue renvoie pour la détermination de la composition, l'organisation et le fonctionnement à un règlement grand-ducal. Étant donné que les missions de la commission se rapprochent fortement à celles du CSDD, mais qu'il y aurait, selon l'exposé des motifs, des différences substantielles au niveau de sa composition, il aurait été utile de disposer de plus d'informations quant à la vue de l'auteur sur ce point. Or, le texte sous examen ne comporte pas de proposition détaillée à cet égard et le commentaire de l'article ne fait que renvoyer à la composition „actuelle“ du Partenariat pour l'environnement et le climat qui serait à compléter par des acteurs supplémentaires. Pourtant, d'après les informations disponibles, la dernière réunion de ce partenariat date du printemps 2011. La proposition reste dès lors relativement vague à cet égard.

L'article sous revue introduit en outre le secrétariat permanent qui a pour mission d'assister la commission et le CSDD en reprenant dans ses grandes lignes le libellé du texte actuellement en vigueur. Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 12

Sans observation.

Articles 13 et 14

Le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique et demande à supprimer les articles sous examen.

Article 15 (13 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Articles 16 à 21 (14 à 19 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique et demande à supprimer les articles sous examen.

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Observations préliminaires

Les modifications doivent s'intégrer harmonieusement dans le texte originel et en respecter la terminologie, pour autant que celle-ci concorde toujours avec les notions et dénominations en vigueur au moment où les modifications sont opérées, ainsi que la présentation.

Il est peu approprié de remplacer une disposition en son intégralité lorsqu'il ne s'agit que d'un changement textuel mineur. En effet, il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Aussi, le Conseil d'État a constaté à maintes occasions que, lorsqu'un seul alinéa d'un paragraphe est modifié, c'est le paragraphe en entier qui est remplacé. Il s'ensuit que le paragraphe entier est signalé comme ayant subi une modification, alors que la modification ne concerne en réalité qu'un seul alinéa de ce paragraphe. Ce mode de procéder est à éviter, car le paragraphe „nouveau“ pourrait être considéré comme une volonté inédite du législateur. Il peut par ailleurs aussi induire une vue faussée de l'évolution chronologique des textes normatifs.

Cette observation s'applique notamment à l'endroit des articles 1^{er}, 6, 7 et 15.

Selon son objet, une disposition modificative peut être structurée de deux manières différentes.

Ainsi, la première consiste à désigner dans une phrase la disposition de l'acte à modifier, tout en citant l'intitulé exact de celui-ci, et à énoncer ensuite directement la modification. Tel est le cas s'il s'agit de remplacer ou d'insérer des mots dans un texte.

La deuxième vise à faire précéder le contenu de la modification d'une phrase introductive qui désigne la disposition de l'acte à modifier. Il est recouru à cette structure en cas de remplacement ou d'insertion d'une disposition, ou bien s'il est procédé à une série de modifications apportées à un même texte.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif lors de la première modification de cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou, auparavant, dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer qu'il s'agit „de la même loi“.

Les textes modificatifs doivent être formulés de façon à ce que les articles ou paragraphes visés soient expressément soit abrogés soit remplacés, en entier ou en partie. Ainsi, il ne faut pas remplacer les articles X et Y par un article X nouveau, mais remplacer l'article X et abroger l'article Y.

Lorsqu'il s'agit d'insérer dans un texte autonome existant des articles, paragraphes ou groupements d'articles nouveaux, la numérotation de ceux-ci se fait par l'adjonction du qualificatif *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., en caractères italiques, derrière le numéro de l'article, du paragraphe ou du groupement d'articles qu'ils sont appelés à suivre, sans laisser d'espace.

La computation et le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes et nécessitent, partant, une modification expresse du dispositif aux fins de remplacer chaque renvoi devenu erroné. Une modification de la numérotation antérieure ne se justifie que dans le cadre d'une coordination.

Dans l'hypothèse où, contrairement aux règles de bonne légistique, il serait procédé à une modification de la numérotation initiale des articles du dispositif, l'adaptation des renvois internes, c'est-à-dire des renvois à d'autres parties d'un même dispositif, est recommandé pour des raisons de lisibilité.

Les articles sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et en caractères gras, suivis d'un point. Partant, il faut écrire:

„**Art. 1^{er}**. ...

Art. 2. ...

Art. 3. ...“

Article 1^{er}

Conformément aux observations préliminaires, il n'y a pas lieu de reprendre tout le texte de l'article sous revue, puisque le libellé ne semble changer qu'au niveau du quatrième et cinquième tiret.

L'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer les tirets par une suite alphabétique en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

En outre, il faut écrire correctement, et ceci à travers tout le texte, „Conseil supérieur“, „Conseil supérieur pour le développement durable“ et „Plan national pour un développement durable“.

Article 2

En vertu des observations préliminaires, la phrase introductive devrait prendre la teneur suivante:

„**Art. 2.** L'article 4, paragraphe 1^{er}, de la même loi est complété par les points f) et g) suivants:

„...“

Article 3

En vertu des observations préliminaires, la phrase introductive devrait prendre la teneur suivante:

„**Art. 3.** À l'article 5 de la même loi, l'alinéa 2 est modifié comme suit:

„...“

Article 4

Le Conseil d'État demande de redresser une erreur qui s'était glissée dans le texte voté et de libeller le titre correctement: „Chapitre III. Le Comité interdépartemental pour le développement durable“ tel qu'il est indiqué à l'article 1^{er}. Cette observation vaut également pour l'article 5.

Au niveau rédactionnel, le Conseil d'État propose en outre de rendre cohérente l'utilisation des lettres majuscules dans les titres respectifs de la Commission, du CSDD et de la CIDD pour les termes „développement durable“ à travers l'ensemble du texte.

Article 6

Quant à l'emploi de tirets, il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}.

Au cinquième tiret, il convient, par ailleurs, d'écrire „Gouvernement en conseil“ au lieu de „Conseil de Gouvernement“.

Article 7

Il est indiqué d'écrire „Chambre des députés“ au lieu de „Chambre des Députés“.

Article 8

Afin de préserver les renvois éventuels vers les chapitres et articles des dispositions légales en vigueur, le Conseil d'État demande que le nouveau chapitre qu'il est prévu d'introduire soit numéroté de la façon suivante:

„Chapitre III^{bis}. La Commission nationale du développement durable et de la protection climatique“

Il y a dès lors également lieu de numéroter les nouveaux articles que la proposition entend introduire dans la loi précitée du 25 juin 2004 en leur attribuant les numéros 9^{bis}, 9^{ter}, 9^{quater} et 9^{quinqüies}.

Article 9

Lorsqu'une disposition modificative vise à remplacer l'intégralité d'un article, il est conseillé de faire précéder le texte nouveau de l'indication du numéro d'article correspondant qui est souligné au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut pour tout le texte qui suit et l'article sous revue devrait dès lors s'écrire comme suit:

„**Art. 9.** L'article 10 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 10.** ...“

La désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante: „le ministre ayant [la compétence gouvernementale] dans ses attributions“. En outre, il y a lieu d'écrire correctement „assisté des ministres ayant les Finances ...“.

Article 10

Le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses: (1), (2), ... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations, et qui consiste à faire suivre les chiffres d'un point.

Au paragraphe 2, il est indiqué de remplacer les mots „La Commission nationale du développement durable et de la protection du climat“ par „Elle“.

Article 15

Il y a lieu de libeller l'article de la façon suivante:

„À l'article 11 aux points 1^{er} et 6, les termes „la Commission“ sont remplacés par „le Comité“.

Article 16

La division de l'article en paragraphes ne s'impose que pour autant que le nombre d'alinéas risque de compliquer les références qui y seraient faites.

Au cas où il est recouru à l'emploi de paragraphes, il y a lieu de faire usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations.

Article 19

Quant à l'emploi de tirets, il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}.

Article 21

L'article sous examen ne comporte aucun changement par rapport à l'article qu'il entend modifier. L'article est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 octobre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

