

N° 6912³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(27.11.2017)

La commission se compose de : M. Henri Kox, Président-Rapporteur ; MM. Gérard Anzia, Frank Arndt, Eugène Berger, Max Hahn, Mmes Martine Hansen, Cécile Hemmen, MM. Ali Kaes, Claude Lamberty, Roger Negri, Marcel Oberweis, Marco Schank, David Wagner, Laurent Zeimet, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 19 novembre 2015 par le député Marco Schank. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition précitée a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 1^{er} décembre 2015.

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.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 octobre 2016.

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés en date du 9 octobre 2017.

Le 15 février 2017, la Commission de l'Environnement a nommé M. Henri Kox comme rapporteur de la proposition de loi. Elle a examiné la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat lors de cette même réunion. Toutefois, vu qu'il ne s'est pas dégagé une majorité en faveur de la proposition de loi, les articles n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 27 novembre 2017.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Suivant le programme gouvernemental actuel, les principes du développement durable constituent la ligne directrice transversale de la gouvernance gouvernementale. Le Gouvernement veille à ce que les décisions des politiques sectorielles soient cohérentes avec les principes de développement durable et conformes aux priorités et objectifs arrêtés notamment par le 2e Plan national pour un développement durable.

Tout en sachant que le développement durable est conditionné par une interaction entre les dimensions économiques, sociales, culturelles et écologiques ainsi que la mise en équation permanente des intérêts légitimes des générations présentes et futures, le Gouvernement est conscient du fait que la sauvegarde de la biodiversité et de la capacité bio-productive de l'environnement naturel constituent le cas échéant des limites à l'action humaine.

Suivant ce même programme, la promotion de la croissance économique doit s'inscrire comme toute politique dans le contexte du développement durable. Ainsi, le Gouvernement s'engage à suivre cette maxime dans toutes ses décisions politiques grâce à une gouvernance à la hauteur des défis. La durabilité des décisions politiques sera un des critères par rapport auxquels l'action du Gouvernement devra être évaluée.

Depuis 2013, de multiples projets et actions soulignent la mise en œuvre de cette politique gouvernementale. En 2014, le plan national pour un développement durable a été évalué sur base de 23 indicateurs du développement durable au Luxembourg. Dans sa réunion plénière du 25 novembre 2015, donc peu après le dépôt de la présente proposition de loi, le CSDD a adopté son avis sur le rapport de mise en œuvre du développement durable. Faisant suite à son mandat légal d'analyser et d'aviser les initiatives et mesures nationales prises en vue d'assurer une politique de développement durable, le CSDD est d'avis que le plan national pour un développement durable et le rapport de mise en œuvre constituent des instruments stratégiques fondamentaux d'une politique de coordination en vue d'un développement durable ayant comme objectif une amélioration de la qualité de l'environnement, de la qualité de vie et de création de prospérité.

La Commission et le Gouvernement en Conseil regrettent que la proposition de loi sous rubrique fasse abstraction de développements tant au niveau national qu'international, notamment le Pacte Climat avec les communes (loi du 13 septembre 2012), l'Accord de Paris sur le climat (loi du 28 octobre 2016) et l'adoption des 17 Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

En vue de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, la composition de la CIDD a été modifiée, afin d'assurer que les objectifs et les cibles de l'Agenda 2030 puissent être adressés de manière correcte et cohérente.

Il en est de même du CSDD dont le mandat a été renouvelé en juin 2016. Sa composition reflète le souci d'aborder des thèmes émergents et centraux pour un Luxembourg durable tels que l'économie circulaire ou une agriculture durable.

En ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques, le Pacte Climat avec les communes reste un élément fondamental d'une politique de protection du climat mise en œuvre dans le cadre d'un nouveau plan d'action protection du climat en processus d'élaboration.

Partant, la Commission est d'avis que le gouvernement dispose de tous les outils pour mener à bien une politique pour un développement durable. La Commission se rallie à la position du Conseil d'État et du Gouvernement qui voient l'institutionnalisation du Partenariat pour l'Environnement et le Climat telle que préconisée par la proposition de loi susceptible d'entraîner une lourdeur administrative sans pour autant renforcer la coordination de la politique nationale de développement durable.

*

III. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

D'après son auteur, la proposition de loi 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 (CSDD) et la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD). Pour ce faire, elle vise à institutionnaliser le Partenariat pour l'environnement et le climat créé en 2010 pour concrétiser les trois engagements fondamentaux du gouvernement en matière de lutte contre le changement climatique, à savoir l'élaboration du 2^{ème} Plan d'action national de réduction des émissions de CO₂, l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux conséquences du changement climatique et la conclusion d'un pacte climat avec les communes. Ce partenariat, créé pour une mission très précise, était composé de délégués des ministères, du Syvicol, des ONG, du patronat et des syndicats.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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.

*

V. PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement partage à de nombreux égards la position du Conseil d'Etat relative à la proposition de loi déposée et propose de ne pas donner une suite favorable à cette initiative.

Tout d'abord, le texte n'est pas exhaustif, car il manque de tenir compte de certains développements tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, comme le Pacte Climat avec les communes, l'Accord de Paris sur le changement climatique et l'adoption des 17 Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

Ensuite, le Gouvernement a émis un avis critique à l'égard de l'institutionnalisation du Partenariat pour l'Environnement et le Climat préconisée par la proposition de loi. En effet, une telle mesure risque d'alourdir la bureaucratie sans pour autant renforcer la coordination de la politique nationale de développement durable.

Enfin, le Gouvernement expose dans sa prise de position l'approche actuelle qu'il poursuit afin de renforcer la coordination de la politique nationale. Il mise surtout sur la collaboration entre ministères concernées par une matière déterminée et se manifeste de manière précise dans des structures telles que le Conseil Supérieur pour un Développement Durable, la Commission interdépartementale du développement durable, le comité de suivi stratégique de la mise en œuvre des résultats de l'étude stratégique de Troisième Révolution Industrielle, le groupe stratégique pour l'économie circulaire ou encore dans la collaboration entre le Ministère de l'Environnement et le Ministre des Finances quant à la mise en place d'un financement climatique.

*

VI. TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Pour les raisons développées dans l'avis du Conseil d'Etat et dans la prise de position du Gouvernement, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de ne pas voter la proposition de texte ci-après.

*

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable

Art. 1.– L'article 2 de la loi est modifié comme suit

„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;
- Comité: le Comité interdépartemental pour le développement durable;
- Commission: Commission nationale du développement durable et de la protection du climat;
- Plan: le Plan National pour un Développement Durable;
- Rapport: le rapport national sur la mise en œuvre du développement durable.“

Art. 2.– Un point f) et g), libellés comme suit, sont insérés à l’article 4 point 1 de la loi
 „f) de participer à la préparation et au suivi des réunions de la Commission nationale du développement durable et de la protection du climat.“
 g) de contrôler l’exécution du „Nachhaltigkeitscheck“ “

Art. 3.– L’alinéa 2 actuel de l’article 5 est supprimé et remplacé par un nouvel alinéa libellé comme suit:

„Le Conseil Supérieur pour le Développement Durable peut, lorsqu’il le juge nécessaire avoir recours à des experts externes afin de lui faire rapport sur un ou plusieurs points précis qu’il détermine.“

Art. 4.– L’intitulé du chapitre III est modifié comme suit:
 „Chapitre III. Du Comité interdépartemental de développement durable“

Art. 5.– L’article 7 de la loi est modifié comme suit:
 „Il est institué un Comité interdépartemental pour le développement durable“

Art. 6.– L’article 8 de la loi est modifié comme suit:
 „Le Comité 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;
- de collaborer aux travaux de la commission nationale du développement durable et de la protection du climat;
- d’effectuer l’examen du „Nachhaltigkeitscheck“.

La composition, l’organisation et le fonctionnement du Comité sont déterminés par règlement grand-ducal.“

Art. 7.– L’article 9 de la loi est modifié comme suit:
 „Le Comité 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.“

Art. 8.– Un nouveau chapitre IV, libellé comme suit, est inséré dans la loi:
 „Chapitre IV. De la Commission nationale du développement durable et de la protection du climat“

Art. 9.– Un nouvel article 10, libellé comme suit, est inséré dans la loi:
 „Il est créé une Commission nationale du développement durable et de la protection du climat présidée par le Ministre ayant dans ses attributions la coordination interministérielle du développe-

ment durable, assistée des Ministre ayant des Finances, l'Economie et le Travail dans leurs attributions.“

Art. 10.– Un nouvel article 11, libellé comme suit, est inséré dans la loi:

„1. La Commission nationale du développement durable et de la protection du climat a pour mission:

- a) de conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, du développement urbain, du logement et du bâtiment, de l'énergie et des éco-technologies, de la biodiversité, de la forêt, de l'eau et des déchets et de la lutte contre le changement climatique;
- b) de conseiller le Gouvernement en matière de politique supranationale dans le domaine de la protection du climat.

2. La Commission nationale du développement durable et de la protection du climat délibère des questions sur lesquelles le Gouvernement requiert son avis et des questions sur lesquelles elle estime utile d'attirer l'attention de ces derniers.

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

4. Elle peut, à la demande du Ministre, participer à l'évaluation des politiques publiques conduites ou mises en oeuvre dans les domaines énumérés aux point 1.a) et 1.b).“

Art. 11.– Un nouvel article 12, libellé comme suit, est inséré dans la loi:

„La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission nationale du développement durable et de la protection du climat sont déterminés par règlement grand-ducal.

La Commission nationale du développement durable et le Conseil Supérieur pour le Développement Durable sont assistés par un secrétariat permanent. Pour pourvoir ce secrétariat en personnel, le Gouvernement peut faire appel notamment à du personnel spécialisé statutaire ou contractuel. La Commission et le Conseil sont associés à la sélection de ce personnel.“

Art. 12.– Un nouvel article 13, libellé comme suit, est inséré dans la loi:

„La Commission nationale du développement durable et de la protection du climat dispose d'une dotation à la charge du budget de l'Etat.“

Art. 13.– Le chapitre IV actuel est remplacé par un nouveau chapitre V libellé comme suit:

Chapitre IV. Du plan national pour un développement durable

Art. 14.– L'article 10 actuel sera remplacé par un nouvel article 14 libellé comme suit:

„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. 15.– L'article 11 actuel sera remplacé par un nouvel article 15 libellé comme suit:

„1^{er}. L'avant-projet de plan est préparé par le Comité.

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, le Comité rédige le projet définitif de plan.
7. Le Ministre communique au Gouvernement le projet définitif de plan.“

Art. 16.– L'article 12 actuel sera remplacé par un nouvel article 16 libellé comme suit:

„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. 17.– L'article 13 actuel sera remplacé par un nouvel article 17 libellé comme suit:

„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.“

Art. 18.– Le chapitre V actuel est remplacé par un nouveau chapitre VI libellé comme suit:

„Chapitre VI. Du rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable“

Art. 19.– L'article 14 actuel sera remplacé par un nouvel article 18 libellé comme suit:

„Le Comité 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. 20.– L'article 15 actuel sera remplacé par un nouvel article 19 libellé comme suit:

„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. 21.– L'article 16 actuel sera remplacé par un nouvel article 20 libellé comme suit:

„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 27 novembre 2017

Le Président-Rapporteur,
Henri KOX

