

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi relative à la coordination de la
politique nationale de développement durable**

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 conçue¹ 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*"², "*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*"³. Il a été retenu que cet objectif ne peut être atteint que si l'on parvient à harmoniser les exigences écologiques, économiques 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

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

- 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 oeuvre du développement durable dans tous les ministères. La rédaction, tous les deux ans, d'un *Rapport National sur la mise en oeuvre du Développement Durable* constituera une des missions de cette Commission.

Des instruments de mise en oeuvre 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 oeuvre 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