

Projet de loi

portant

- 1. création d'un pacte climat avec les communes**
- 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.**

Avis du Conseil d'Etat

(6 mars 2012)

Par dépêche du 20 octobre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que d'un contrat-type comportant six annexes. L'avis du SYVICOL daté du 4 octobre 2011 était également joint au dossier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés furent communiqués au Conseil d'Etat respectivement le 13 décembre 2011 et le 27 décembre 2011.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer un pacte entre l'Etat et les communes dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Dans sa déclaration gouvernementale¹ du 29 juillet 2009, le Gouvernement avait retenu comme priorité la conclusion d'un tel pacte, considérant les communes comme des partenaires importants dans la protection de l'environnement.

En effet, le Luxembourg est lié par des obligations internationales en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi la décision N° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 fixe pour le Luxembourg une réduction de 20% par rapport à ses émissions de 2005. Les communes sont donc invitées à participer à un effort collectif en vue d'atteindre ce but.

¹ « Un pacte climat stimulant des actions locales et régionales promet de générer une poussée fortement bénéfique à la politique nationale de protection du climat. »

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas opté pour des contraintes légales, mais ont choisi une approche volontariste. Via un attrait financier, ils cherchent à motiver les communes à s'engager dans un pacte climat.

Un instrument similaire à celui auquel le Gouvernement envisage de recourir existe en matière de logement, créé par la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Le Conseil d'Etat se doit cependant de constater qu'il y a une différence essentielle entre le pacte logement et le pacte climat en projet. L'approche du pacte logement est quantitative et les résultats sont facilement mesurables; pour bénéficier des subventions étatiques, il suffit de prouver une augmentation de 15% de la population sur une période de 10 ans. Pour ce qui est du pacte climat, l'aide de l'Etat ainsi que le montant y relatif dépendent d'une certification basée sur une approche qualitative, réalisée par des auditeurs externes, sur base de quelques 80 mesures possibles, décrites en détail dans les annexes au contrat-type pacte climat.

Le Conseil d'Etat fait remarquer que les deux premiers objectifs, énumérés à l'exposé des motifs du projet sous revue, sont les suivants: « réduction des émissions de gaz à effet de serre sur les territoires communaux (y compris dans les infrastructures communales) », ainsi que « réduction de la consommation et de la facture énergétique sur les territoires communaux (y compris dans les infrastructures communales) ». Si telles sont les visées prioritaires, pourquoi la seule approche qualitative, à savoir « un programme de gestion de qualité », a-t-elle été retenue? Le Conseil d'Etat ne pourra marquer son accord avec les auteurs du projet sous avis qui mentionnent à l'exposé des motifs qu'« en raison de l'absence d'un monitoring systématique de la consommation énergétique au niveau communal, une approche quantitative n'est à l'heure actuelle pas envisageable ». Le Conseil d'Etat rappelle que le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 relatif à la mise en place d'un Système d'Inventaire National des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique a justement comme objectif la mise en place d'une approche quantitative. En outre, des outils pour la comptabilité et la vérification des gaz à effet de serre ont été mis en place par des initiatives internationales et européennes, tels que la norme ISO 14064 ou le protocole sur les gaz à effet de serre, élaboré par le *World Resources Institute* et le *World Business Council for Sustainable Development*. Au niveau national, le *Klimabiindnis Lëtzebuerg* figure parmi les promoteurs d'une approche partiellement quantitative et a élaboré des propositions en ce sens. Ainsi, par exemple, un monitoring de la consommation énergétique sous la responsabilité directe des communes, tels les bâtiments communaux, le parc des véhicules, l'éclairage public, est déjà actuellement quantifiable. Selon le Conseil d'Etat, une approche globale devra nécessairement intégrer une démarche qualitative et une évaluation chiffrée des réductions des émissions de gaz à effet de serre.

Aussi le Conseil d'Etat s'étonne-t-il que les auteurs du projet sous revue aient opté pour un pacte climat à voie unique, c'est-à-dire moyennant

une marque déposée d'une société suisse de droit privé, le *European Energy Award*® (eea) et la certification y relative à réaliser par *My Energy*, groupement d'intérêt économique (GIE), titulaire de la licence eea au Luxembourg. D'ores et déjà, 36 communes participent au *Klima-Bündnis Lëtzebuerg* et ont entrepris des initiatives dans le cadre de la protection du climat. Parmi les communes ou syndicats de communes, certains ont déjà engagé des conseillers écologiques; d'autres ont chargé des syndicats de communes existants de la gestion de projets environnementaux.

Un autre objectif du projet de loi sous avis, cité à l'exposé des motifs, est « l'élargissement de l'offre communale relative à la sensibilisation, à l'information et au conseil de base ». Si l'initiative des auteurs de vouloir subsidier les conseillers écologiques communaux est louable en soi, le Conseil d'Etat ne pourra cependant pas être d'accord avec la préférence donnée aux intervenants externes. En effet, pour pouvoir certifier les mesures entreprises par une commune, le conseiller climat externe devrait avoir accès à une série non négligeable de données. Or, ces données furent relevées en vue d'une finalité spécifique. Il en résulte qu'elles ne sauraient être mises à disposition de tiers en vue de finalités différentes.

Selon le Conseil d'Etat, le choix entre conseiller écologique externe ou interne relève de la décision des autorités communales. Une commune respectivement un syndicat de communes qui opterait pour un conseiller interne devrait recevoir le même appui financier que ceux préférant avoir recours à un expert externe.

En plus, l'exposé des motifs montre que les mesures visées sont réparties en six catégories, à savoir aménagement du territoire et constructions, bâtiments communaux et installations, approvisionnement et dépollution, mobilité, organisation interne, communication et coopération. Le risque d'interférences entre le pacte climat et les autres instruments communaux existants est donc réel.

Une gestion décentralisée, sous la responsabilité directe des élus communaux, semble plus appropriée pour mettre en œuvre un maximum de mesures en faveur de l'environnement. Ceci évitera en plus des conflits d'intérêts que des intervenants externes, agissant sporadiquement dans une commune donnée, pourraient avoir.

Tout en approuvant le but visé par le projet de loi sous revue, le Conseil d'Etat estime que la législation à mettre en place doit viser une obligation de résultats pour les communes, tout en leur laissant la faculté de choisir les moyens les plus adaptés pour y parvenir. S'il peut y avoir des recommandations étatiques en la matière, la liberté d'actions devra rester garantie.

Aussi, le Conseil d'Etat ne s'oppose-t-il pas au principe d'une relation contractuelle entre l'Etat et les communes dans la matière visée. Mais il doute de l'efficacité d'un contrat dont trop de contraintes sont imposées unilatéralement et que le seul attrait de la manne étatique devrait équilibrer.

Il aurait préféré qu'une plus grande responsabilité en matière environnementale soit accordée aux communes.

Il donne encore à considérer que le principe de la liberté contractuelle n'est que difficilement conciliable avec celui de l'égalité de traitement de toutes les communes, à moins de conférer au contrat-type un caractère normatif qui en ferait alors un contrat d'adhésion à proposer aux communes. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat préfère que la démarche contractuelle soit abandonnée en faveur d'une démarche réglementaire fixant de manière générale les conditions à remplir par les communes en vue de se voir octroyer les subventions pour leurs efforts en matière environnementale.

Dans la logique de ces considérations, le Conseil d'Etat est d'avis que les décisions quant aux subventions à octroyer devraient émaner des autorités administratives, qui accordent les subventions dans le cadre légal et réglementaire en place. Les auteurs pourraient s'inspirer de la procédure établie par le règlement grand-ducal du 6 juillet 2001 relatif à des modalités d'application et à la sanction du règlement (CE) N° 1980/2000 du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique. Ce règlement prévoit que le ministre peut s'adjoindre une commission consultative d'évaluation des demandes et qu'il peut faire appel à des experts qui participent aux travaux de cette commission avec voix consultative.

Si par contre les auteurs préfèrent un système de certification, celui-ci devra être conforme à la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services en ce qui concerne les mesures environnementales, et il y aura lieu de l'inscrire dans le texte de loi.

Finalement, le Conseil d'Etat espère que les effets des subventions, en termes de résultats bénéfiques pour le climat, soient à la hauteur du montant que les auteurs proposent d'investir, à savoir 76,2 millions d'euros sur une période de neuf ans.

Examen des articles

Intitulé

L'intitulé n'appelle en principe pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. Il serait cependant à adapter dans la mesure où les auteurs du projet de loi tiendraient compte des observations du Conseil d'Etat consistant à abandonner l'approche contractuelle en la matière au profit d'une des approches réglementaires telles que proposées ci-avant. Dans cet ordre d'idées, il n'y aurait plus lieu de parler de « pacte », notion qui relève davantage du domaine contractuel.

Article 1^{er}

Conformément aux considérations générales, le Conseil d'Etat suggère de ne pas limiter le programme à la gestion de qualité, mais d'y inclure l'ensemble des mesures visant une réduction des émissions à effet de serre. De même, il propose de faire abstraction de l'introduction d'une certification. Si pourtant les auteurs devaient persister dans cette voie, le Conseil d'Etat insiste à ce que des procédures similaires à celles de la loi du 20 mai 2008 précitée soient instaurées par la loi en projet pour les mesures environnementales.

Quant à la rédaction de l'article sous revue, le Conseil d'Etat propose aux auteurs de la reformuler pour mieux faire ressortir l'objet de la loi en projet, qui est double: l'engagement climatique des communes et l'instauration d'un système de subventions étatiques.

Article 2

Pour que le projet de loi sous examen réponde aux exigences de l'article 99 de la Constitution, les critères et modalités d'octroi des subventions envisagées, de même que les montants maxima, devront sous peine d'opposition formelle être inscrits dans la loi, le détail pourra être relégué au sein d'un règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les modalités, le contenu de l'article 3 du projet de règlement grand-ducal² pourra être repris dans la loi.

Article 3

Le Conseil d'Etat marque son accord à ce que les subventions allouées soient mises à charge du fonds pour la protection de l'environnement; d'ailleurs, la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 prévoit d'ores et déjà les montants nécessaires pour l'année en cours.

A la première phrase de l'article sous examen, il y a lieu de remplacer les termes « sont financés par le » par ceux plus appropriés de « à charge du ».

La fin de la deuxième phrase est à reformuler de la manière suivante: « ... des projets éligibles sous le programme mis en place par les articles 1^{er} et 2 ».

² Projet de règlement grand-ducal 1. précisant le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre éligible pour des subventions au sens de la loi du ... portant 1. la création d'un pacte climat avec les communes 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2. fixant les critères et modalités d'octroi des subventions en matière de pacte climat.

Article 4

Selon le Conseil d'Etat, cet article est superfétatoire, et il peut dès lors être supprimé. Les articles subséquents seront à renuméroter.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a trait à la modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, à compléter par un point k), pour pouvoir assurer les subventions des mesures visées par le présent projet de loi. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la deuxième phrase pour la même raison que celle évoquée à l'article 2. Le point k) proposé est donc à reformuler.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Quant au principe, cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. Dans la mesure cependant où ce dernier serait suivi dans son approche réglementaire, il y aurait également lieu d'adapter l'intitulé abrégé du présent projet.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit l'entrée en vigueur pour le 1^{er} janvier 2012. Le Conseil d'Etat propose aux auteurs du projet de loi sous revue de reformuler cet article pour y intégrer les dispositions nécessaires afin d'honorer les efforts consentis par les communes en matière environnementale avant l'entrée en vigueur de la présente loi et ceci à l'instar du pacte logement³.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mars 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker

³ Article 2 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.