

Projet de loi

portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes

Avis du Conseil d'État

(4 mars 2021)

Par dépêche du 12 août 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un contrat-type « Pacte climat 2.0 » avec annexes.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 18 novembre 2020, l'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 novembre 2020 et l'avis de la Chambre de commerce a été transmis au Conseil d'État par dépêche du 7 janvier 2021.

Considérations générales

Le projet sous revue vise à prolonger et à renforcer le pacte climat actuel qui a été mis en œuvre dans le cadre de la loi modifiée du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes¹, les communes étant considérées comme des acteurs clés dans ce domaine. Le projet vise dès lors à autoriser l'État, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, à subventionner les communes s'engageant par la signature d'un « pacte climat 2.0 » à mettre en œuvre sur leur territoire un programme de gestion de qualité en matière d'action climatique.

La loi précitée du 13 septembre 2012, que la loi en projet entend prolonger, met l'accent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les subventions à accorder étant liées à un « programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Le projet de loi sous avis, dans son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, étend l'engagement des communes, en sus de la réduction de ces émissions, à « l'adaptation au changement climatique et [à] la transition vers une gestion efficace des ressources au niveau communal », le programme à mettre en œuvre étant désormais dénommé « programme d'action climatique ».

¹ Loi modifiée du 13 septembre 2012 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, Mém. A-n° 205 du 20 septembre 2012, p. 2902.

Sanctionné par l'attribution d'une certification², ce programme de gestion de qualité ainsi que les montants, critères, modalités d'allocation des subventions et, en particulier, les mesures à réaliser pour obtenir les divers degrés de certification seront précisées dans un « contrat » conclu entre les communes adhérentes et l'État. Dans ce contexte, il convient de noter qu'au projet de loi sous avis était également joint un projet de « contrat pacte climat 2.0 », comme c'était d'ailleurs le cas à l'époque pour le projet de loi « pacte climat 1.0 »³.

Le soutien financier des communes assuré par l'État dans le cadre du projet sous revue est composé de trois éléments, dont le financement sera assuré à travers le « fonds climat et énergie », un fonds qui est une ligne du budget actuel de l'État⁴.

Tout d'abord, il est prévu que l'État prenne en charge les frais liés aux conseillers climats internes et externes mis à disposition des communes, ensuite, qu'il octroie une subvention annuelle, qui sera accordée aux communes ayant atteint un des quatre niveaux de certification et qui variera en fonction du nombre d'habitants par commune et du niveau de certification atteint, enfin, qu'il verse une prime unique de 10 000 euros par certification spécifique accordée pour la participation des communes à des programmes spécifiques lorsque ces dernières obtiennent le niveau de certification thématique requis.

À noter encore que, dans une perspective budgétaire, l'État supportera également les frais d'audit, d'administration et d'assistance technique, ces trois services étant assurés par le GIE *My Energy* dans le cadre du pacte climat.

Le Conseil d'État rappelle que les subventions prévues par la loi en projet constituent des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ainsi que des gratifications à charge du Trésor et que, dans cette matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, les points essentiels doivent être contenus dans la loi. Il constate, dans ce contexte, qu'à la différence du projet de loi relatif au « Pacte nature »⁵, prévoyant les critères de calcul des subventions dans les annexes d'une convention-type, l'obligation à la charge de la commune de mettre en œuvre un « programme d'action climatique sanctionné par l'attribution de la certification « European Energy Award » », prévue à l'article 1^{er} de la loi en projet sous avis, constitue un élément essentiel suffisamment circonscrit pour que la commune puisse se voir octroyer la subvention.

Par ailleurs, le Conseil d'État, qui a pris note du modèle de « Contrat Pacte Climat 2.0 » joint au dossier, se dispense toutefois de son examen, étant donné que ce contrat-type ne fait pas partie intégrante de la loi en projet sous avis. Il constate néanmoins que certaines dispositions de ce contrat-type dépassent la base légale, dont notamment l'intervention d'un auditeur prévue

² Le *European energy award (eea) certification*, valide pour une période de 3 ans, est délivré soit par le titulaire de licence, i.e. le GIE *My Energy* (en ce qui concerne les certifications des catégories 40%, 50% et 65%), soit par l'association *European Energy Award AISBL* (en ce qui concerne la certification de catégorie 75%).

³ 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, doc. parl. n° 6359, p. 12.

⁴ Loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 : section 52.0 - Code 93.00.

⁵ Projet de loi portant 1. création d'un pacte nature avec les communes 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc. parl. n° 7655).

par l'article 4 du contrat-type. Si les auteurs entendent introduire dans cette matière réservée à la loi une telle obligation dans la loi en projet, il y a lieu de prendre en compte les contraintes découlant des articles 99 et 103 de la Constitution.

En ce qui concerne la signature du pacte climat dont il est question à l'article 1^{er} de la loi en projet sous avis, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'article 173^{ter} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et souligne que la signature par le ministre ayant le Climat dans ses attributions ne dispense pas de l'approbation du pacte par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, prévue audit article pour les conventions dépassant la valeur de 100 000 euros.

Par ailleurs, le Conseil d'État comprend la notion de « signature » du pacte climat par la commune, dont il est question notamment aux articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi en projet, comme désignant le moment où celui-ci prend force obligatoire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article sous revue, les auteurs ont formulé des objectifs à caractère purement déclaratif et sans portée normative. Le Conseil d'État demande de les supprimer du texte.

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} en projet vise à autoriser l'État à subventionner, selon les modalités prévues par la loi sous avis, les communes s'engageant par la signature d'un pacte climat 2.0 à mettre en œuvre sur leur territoire un programme d'action climatique sanctionné par l'attribution de la certification « European Energy Award », pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030.

Le paragraphe 3 dispose que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions « cosigne » le programme d'action climatique. Le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer cette phrase étant donné qu'elle est superflue.

L'alinéa 2 de l'article sous examen reprend l'essentiel du contenu du régime de la loi actuelle qu'il entend prolonger, mais en faisant abstraction des termes « complétée par des mesures quantifiables ». Le Conseil d'État comprend que la suppression de ce critère quantitatif s'inscrit dans la logique d'un catalogue déterminant précisément les mesures à réaliser en vue d'obtenir ces subventions, et, partant, d'atteindre les objectifs du régime pacte climat 2.0.

Article 2

L'article sous examen vise à préciser les subventions allouées en vertu de l'article 1^{er} précité, durant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, ayant une validité jusqu'au courant de l'année 2031.

Aux fins de détermination du nombre d'« habitants », le Conseil d'État propose aux auteurs, pour des raisons d'uniformité, de s'inspirer de l'article

7, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d. la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, ceci en remplaçant toutefois la notion d'habitant par une référence à la notion de « résidence habituelle » telle que consacrée à l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Dans son paragraphe 1^{er}, l'article sous examen entend fixer trois catégories de subventions :

Tout d'abord, celle, fixe, liée à la prise en charge des frais liés aux conseillers climat externes ou internes à la commune, laquelle dépendra du nombre d'habitants et qui sera plafonnée à 600 heures par année ;

Ensuite, celles, variables et annuelles, accordées à la commune et liées à la certification précitée « European Energy Award », dont le montant sera déterminé par un montant fixe défini en fonction de l'obtention d'une des quatre catégories de certification multipliée par le nombre d'habitants, et dont le total sera plafonné par un montant fixé pour chaque catégorie ;

Enfin, celle accordée à la commune en tant que prime unique de 10 000 euros pour les communes disposant d'une certification de catégorie 2 ou supérieure pour une certification spécifique obtenue dans le cadre de la participation à un programme défini dont les modalités de mise en œuvre sont fixées dans le pacte mentionné à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis.

S'agissant des subventions allouées pour les frais d'un « conseiller climat » qui doit accompagner la commune pour la mise en œuvre du pacte, il convient de noter que ce conseiller ne fait pas l'objet d'une définition dans la loi en projet, mais qu'il est défini dans le contrat-type, au point 1.1.2. (9), comme une « personne ayant les compétences et [*sic*] pour remplir les tâches définies à l'Annexe III. Le Conseiller Climat peut être, au choix de la Commune, externe ou interne. ». De même, les compétences professionnelles et techniques du conseiller climat seront déterminées par voie contractuelle, dans l'Annexe III, point 1, au contrat-type.

Or, cette façon de procéder est non seulement source d'insécurité juridique pour les communes pouvant engager un conseiller climat, mais elle se heurte également aux articles 99 et 103 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa teneur actuelle. Il demande aux auteurs d'intégrer dans la loi en projet les éléments essentiels en fonction desquels les subventions seront allouées.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur l'éventuelle nécessité de prévoir des mesures transitoires pour les communes disposant déjà de conseillers climat qui ne rempliraient pas les critères prévus par la loi en projet sous avis.

Articles 3 à 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Les tirets sont à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il est noté que les attributions ministérielles prennent une lettre initiale majuscule. Ainsi, il y a lieu d'écrire « Le ministre ayant le Climat dans ses attributions ».

Au même alinéa 2, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « ministre » [...] », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 100 000 euros ».

Au paragraphe 1^{er}, point 1, alinéa 2, il est à noter que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il convient d'écrire « six cents heures ».

Au paragraphe 2, lorsqu'il est fait référence à des termes latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Partant, il faut écrire « *prorata temporis* ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il est relevé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite le paragraphe. En outre, les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit de la « présente loi ». Ainsi il faut écrire, « de l'article 2, paragraphe 1^{er} », et non pas « du paragraphe (1) de l'article 2 de la présente loi ».

Au paragraphe 1^{er}, points 1 à 3, le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Au paragraphe 3, il est indiqué que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu de se référer à la deuxième occurrence à la « loi modifiée du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes ».

Au paragraphe 3, il y a lieu de supprimer les termes « de la présente loi » après les termes « de l'article 1^{er} », pour être superfétatoires.

Article 5

L'intitulé de citation introduit correspond à l'intitulé de la loi en projet sous avis. Partant, cet article est à supprimer pour être superfétatoire. L'article 6 est à renuméroter en article 5.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 4 mars 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu