

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**

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, un texte coordonné de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement que le projet de loi sous avis tend à modifier ainsi qu'un modèle d'un contrat-type « Pacte Nature ».

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 fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 15 janvier 2021. L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 26 janvier 2021.

Considérations générales

La loi en projet sous revue a pour objet de créer un « pacte nature » afin de promouvoir l'engagement des communes « pour la protection de la nature et des ressources naturelles, la lutte contre le déclin de la biodiversité, la restauration des biotopes et habitats, le rétablissement de la connectivité écologique, la résilience des écosystèmes et le rétablissement des services écosystémiques ». Selon les auteurs, l'engagement dans la mise en œuvre de mesures de conservation et de restauration de la nature diffère notablement entre les communes. Le projet de loi entend créer un cadre légal, financier et technique pour faciliter une intervention ciblée des communes dans le domaine de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité, et cela pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030. Dans ce contexte, la loi en projet met en place un système de certification et de subventions dont le fonctionnement et les modalités sont réglés et précisés dans un contrat « pacte nature » à signer entre l'État et la commune, dont un modèle est joint au projet de loi sous avis.

Les subventions, financées par le fonds pour la protection de l'environnement, seront allouées en fonction du niveau d'accomplissement d'un catalogue de mesures détaillées à l'annexe au contrat-type joint, que la commune s'engagera à atteindre avec l'appui d'un conseiller « pacte nature ». L'accomplissement sera évalué annuellement par un auditeur « pacte nature ».

Le degré d'accomplissement des mesures précitées détermine le niveau de certification atteint par la commune. La loi en projet distingue entre quatre catégories de certification. La catégorie de certification obtenue, la surface du territoire communal et la date d'octroi de la certification déterminent le montant de la subvention de certification annuelle. Par ailleurs, une commune peut prétendre à une subvention de participation annuelle forfaitaire et à un remboursement des frais annuels des conseillers nature internes et externes.

Le fait de laisser à une convention-type et ses annexes le soin de déterminer les critères de calcul par le biais d'un catalogue de mesures¹ cause plusieurs problèmes. D'abord, étant donné que l'annexe IV précitée fait partie d'un contrat à négocier entre l'État et les communes, le Conseil d'État donne à considérer qu'il serait possible, du moins théoriquement, de modifier les critères et règles de calcul lors des négociations entre les parties, ce qui risque de conduire alors à des règles inégales d'une commune à l'autre. Le Conseil d'État estime cependant qu'il y a lieu de veiller à ce que les règles et les critères à la base du subventionnement soient égaux pour toutes les communes signataires d'un contrat « pacte nature ».

Ensuite, l'annexe IV dudit contrat-type arrête les catégories et critères à la base de la certification et du calcul des subventions, sans que la loi en projet ne crée un fondement légal approprié. Pour chaque mesure et action, elle arrête un nombre de points à attribuer et le total de ces points est déterminant pour la catégorie de certification ainsi que le montant de la subvention auquel une commune pourra prétendre.

Le Conseil d'État rappelle cependant 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. Les points moins essentiels doivent dans ce cas être précisés dans un règlement grand-ducal, ceci en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Vu ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'intégrer dans la loi en projet à l'endroit des articles 1^{er} à 4 ou bien les éléments essentiels du catalogue de mesures dans la loi et de préciser les éléments moins essentiels dans le cadre d'un règlement grand-ducal, sinon d'intégrer l'annexe IV précitée dans le corps de la loi en projet, ceci cependant après l'avoir traduite en français en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues.

¹ Voir annexe IV du contrat-type.

En ce qui concerne la signature du pacte nature 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 l'Environnement 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 nature 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 celle-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.

Ensuite, le texte prévoit « la signature d'un contrat dénommé « pacte nature » » par laquelle les communes s'engagent à mettre en œuvre les points 1^o à 3^o de l'article sous revue. Cette mise en œuvre sera évaluée grâce à un catalogue de mesures du pacte nature établi par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le contrat visé par l'article sous avis définit le fonctionnement du « Pacte Nature » et le paiement des subventions étatiques liées à sa mise en œuvre.

Comme il l'a relevé dans ses considérations générales, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur actuelle tout en rappelant que les subventions prévues par la loi en projet constituent des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice. En effet, les montants de ces subventions sont déterminés en fonction des dispositions du contrat entre l'État et la commune et sur base d'une évaluation à réaliser selon un catalogue de mesures contenant des critères et méthodes de calcul².

Par ailleurs, le Conseil d'État constate qu'aux termes de l'article 7 du contrat-type annexé à la loi en projet, les communes auront la possibilité de collaborer avec d'autres communes. Dans ce cas, elles devront mettre en place « une Equipe Pacte Nature intercommunale composée d'au moins un représentant de chaque commune et animée, dans la mesure du possible, par un même Conseiller Pacte Nature [...] ». Le Conseil d'État est à se demander de quelle manière les subventions seront réparties dans ce cas entre les communes. La loi en projet reste muette par rapport à ce cas de figure.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, vise à préciser les domaines dans lesquels les mesures de protection déterminées par le catalogue joint au « pacte nature » sont à mettre en œuvre. Le Conseil d'État estime que les domaines

² Voir annexe IV du contrat-type.

devraient être précisés dans le sens de ses observations par rapport au paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 3 dispose que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est « responsable du pacte nature » et le cosigne. Bien que cette formule s'inspire de la loi modifiée du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer cette phrase étant donné qu'elle est superflue.

Article 2

L'article 2 détermine certaines modalités relatives à l'audit, qui doit obligatoirement avoir lieu au moins tous les trois ans, en vue d'évaluer le niveau de performance de la commune concernée sur la base du catalogue précité énumérant les mesures à mettre en œuvre.

Or, étant donné que les résultats de cet audit constituent la base du calcul des subventions prévues aux articles subséquents et que la loi en projet ne précise pas le cadre de cet audit, ce cadre étant seulement défini à l'annexe du contrat-type annexé au projet de loi, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour les mêmes raisons que celles développées aux considérations générales du présent avis. Dès lors, le Conseil d'État demande de déterminer dans la loi en projet les éléments essentiels des règles selon lesquelles l'audit doit être réalisé ainsi que le système de certification préconisé par les auteurs sur la base duquel ces audits devront avoir lieu.

Article 3

En vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis, le niveau de performance minimal à atteindre pour l'octroi de la certification « Naturpakt Gemeng » correspond à 40 pour cent par rapport au score maximal réalisable.

En sus de cette « certification de base », l'alinéa 2 du même article définit encore trois autres certifications, à savoir celles des catégories 1, 2 et 3 à des niveaux respectifs de 50, 60 et 70 pour cent. Ces quatre catégories de certification correspondent à la mise en œuvre et réalisation dûment constatées suivant les conditions du « pacte nature », plus précisément suivant l'audit effectué au regard de la réalisation du catalogue de mesures précité.

L'article sous avis ne précise ni les mesures de protection à mettre en œuvre ni les modalités de calcul du pourcentage de l'accomplissement. Au contraire, ces précisions sont laissées au contrat-type et à ses annexes, joints au projet de loi sous avis, et l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre de ces mesures sont entièrement laissés à l'appréciation de l'auditeur. Dans la mesure où la certification constitue le fondement de l'allocation des subventions, relevant d'une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous examen dans sa forme actuelle et renvoie pour le surplus à ses considérations générales.

Article 4

L'article 4, paragraphe 1^{er}, détaille l'octroi des « subventions et frais » autorisés en vertu de l'article 1^{er} de la loi en projet, durant la période du

1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030 et ayant une validité jusqu'au courant de l'année 2031.

En ce qui concerne plus particulièrement le bout de phrase « sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées », employé aux points 1^o à 3^o, le Conseil d'État réitère son opposition formelle formulée à l'endroit des considérations générales.

Quant à la subvention des frais des conseillers nature prévue à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 2^o, le Conseil d'État constate que la loi en projet ne précise ni le montant de ces frais ni leur plafonnement. Ainsi, le Conseil d'État comprend que tous les frais des conseillers nature sont financés par l'État. Par contre, le contrat-type annexé à la loi en projet indique, dans son article 6, que le montant maximal sera plafonné à 250 heures par an sur base d'un forfait, et, concernant les conseillers externes, que les modalités de paiement des heures sont fixées dans le contrat entre le délégué et le conseiller. À noter dans ce même contexte que l'article 6 de la loi en projet entend compléter la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, tout en renvoyant à la loi sous revue pour fixer les « montants maxima » des subventions, dont les frais liés aux conseillers nature. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de préciser le dispositif de la loi en projet en déterminant un plafond du montant de la participation financière de l'État aux frais des conseillers nature.

Par ailleurs, s'agissant toujours des subventions allouées à un « conseiller nature », qui accompagne 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, à l'article 1^{er}, paragraphe 7, comme une « personne ayant les compétences [...] pour remplir les tâches définies à l'Annexe III. Le Conseiller Pacte nature peut être, au choix de la Commune, externe ou interne ». De même, les compétences professionnelles et techniques du conseiller nature seront déterminées par voie contractuelle, dans l'Annexe III, lettre A, au contrat-type. Or, cette façon de procéder est non seulement source d'insécurité juridique pour les communes devant engager un « conseiller nature », mais elle se heurte également aux articles 99 et 103 de la Constitution comme exposé à l'endroit des considérations générales. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 2^o, 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.

Articles 5 à 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Dans le cadre d'une énumération, chaque élément commence par une minuscule. En outre, il n'est pas de mise de faire figurer le terme « et » à l'avant-dernier élément, car superfétatoire.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

L'intitulé est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ».

Préambule

Aux projets de loi le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation. Il en découle que dans le même ordre d'idées la formule de promulgation est à écarter.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, le Conseil d'État relève que la date de la loi relative au climat fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour les références à la loi portant création d'un pacte nature avec les communes, aux articles 6 et 7 de la loi en projet sous avis.

Article 2

À la première phrase, il convient d'écrire « première » en toutes lettres. Par ailleurs, il est soulevé 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 « loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire, par exemple, « 10 000 euros ».

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, alinéa 2, lettres a) à c), il est noté qu'il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. Mieux vaut recourir à la rédaction de plusieurs phrases distinctes séparées par un point final.

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, alinéa 2, lettres a) à d), sous ii, à chaque occurrence, le terme « ou » est à supprimer pour être superfétatoire.

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, alinéa 2, lettres c) et d), sous ii et iii, à chaque occurrence, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le premier jour du mois, pour écrire « 1^{er} janvier ».

Au paragraphe 2, points 1^o à 3^o, à chaque occurrence, le symbole « % » est à remplacer par les termes « pour cent ».

Article 5

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « servira » par le terme « sert ».

Article 6

En ce qui concerne la phrase liminaire, il y a lieu de noter que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Partant, il convient d'écrire « une lettre o) nouvelle formulée ».

Article 7

Traditionnellement, l'article introduisant l'intitulé de citation prend la teneur suivante :

« **Art. 7.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant création d'un pacte nature avec les communes ».

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