

**A-3400/20-65**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

sur

le 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

Par dépêche du 6 août 2020, Madame 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.

L'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 prévoit que *"la mise en place d'un nouvel instrument dénommé 'Naturschutzpakt' à l'instar du Pacte Climat sera analysée afin d'encourager les initiatives communales ayant pour objectif de rétablir la biodiversité"* et que *"les communes seront soutenues financièrement selon leur contribution à la réalisation des objectifs du Plan national concernant la protection de la nature"*. Le nouvel instrument vise les objectifs suivants:

- protection et conservation de la nature et des ressources naturelles de manière générale;
- lutte contre le déclin de la biodiversité et restauration des biotopes et habitats;
- rétablissement de la connectivité écologique;
- résilience des écosystèmes envers diverses perturbations;
- rétablissement des services écosystémiques.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis, celui-ci a pour objet de mettre en place l'instrument précité et de fixer le cadre financier et technique pour permettre aux communes de participer à la mise en œuvre des objectifs susvisés, ceci *"moyennant un système de certification et de subventionnement"*.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

### **Remarques d'ordre général**

La Chambre constate que la finalité du projet de loi et du nouvel instrument dénommé "*pacte nature*" est de promouvoir les efforts en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, ce qu'elle ne peut qu'approuver. Elle relève cependant qu'il existe déjà maints instruments mis en place par l'État dans ce domaine, dont les objectifs se recoupent et qui font intervenir pour partie les mêmes acteurs (comme par exemple le plan national concernant la protection de la nature/PNPN ou encore le plan de développement rural/PDR). Le fait de multiplier des instruments ayant le même but risque d'éparpiller l'efficacité de ceux-ci et des efforts entrepris pour protéger la nature.

En ce qui concerne le régime du nouvel instrument mis en place, le pacte nature prendra la forme d'un contrat qui sera conclu, sur une base volontaire, entre l'État et les communes intéressées. Les aides de l'État dont pourront bénéficier les communes dépendront du "*niveau de performance*" atteint par celles-ci dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs prévus par le contrat, niveau qui sera vérifié par un "*auditeur*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas plus judicieux de mettre en place un régime d'aides fondé sur des normes législatives et/ou réglementaires applicables de façon générale – et non pas sur une base contractuelle à titre volontaire donc – à toutes les communes adoptant des mesures dans le but de protéger la nature et les ressources naturelles.

Concernant la protection de la nature au sens large, la Chambre relève que celle-ci fait partie des attributions de l'Administration de la nature et des forêts. En effet, en application de l'article 4 de la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts (ANF), cette dernière exerce entre autres les missions suivantes à travers ses services régionaux (appelés arrondissements avec les brigades, triages et services de régie):

- la contribution à la mise en œuvre du programme forestier national et du plan national concernant la protection de la nature;
- l'application de tous les concepts et plans d'action relatifs à la protection de la nature et à la gestion forestière (espèces, habitats, paysages, chasse, zones protégées, etc.);

- l'instruction des dossiers de demande d'autorisation concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- la sensibilisation et l'information du public en matière de forêts et de protection de la nature;
- la surveillance des travaux exécutés dans l'intérêt de l'amélioration de l'environnement naturel;
- l'exécution des dispositions légales et réglementaires en matière de protection de la nature, de forêts et de chasse.

Étant donné que le pacte nature mis en place par le projet de loi sous avis a pour finalité, entre autres, de promouvoir les efforts en matière de "*protection et (de) conservation de la nature et des ressources naturelles de manière générale*", il empiète sur les missions publiques susmentionnées actuellement exercées par l'ANF, et plus particulièrement sur le travail effectué "*sur le terrain*" par les préposés de la nature et des forêts.

Le projet ne mentionne d'ailleurs nulle part le rôle de l'ANF dans le cadre du pacte nature. Il en découle qu'il est à craindre que, par ce pacte, certaines missions et tâches actuellement effectuées par l'ANF soient retirées à celle-ci et conférées à d'autres services et organismes, le cas échéant soumis au statut de droit privé ("*le niveau de performance*" des communes en matière de protection de la nature peut ainsi être évalué par un auditeur privé et les communes peuvent recourir à des "*conseillers pacte nature externe*"). En tout cas, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait marquer son accord avec des mesures portant atteinte aux attributions de l'ANF et de ses agents ainsi qu'aux moyens financiers et techniques mis à disposition des services de l'ANF.

L'ANF ayant pour mission légale de protéger et de conserver la nature et les ressources naturelles de façon générale, la Chambre fait remarquer que cette administration doit obligatoirement être impliquée dans la mise en œuvre du pacte nature et des objectifs qui y sont visés, ceci notamment pour ce qui est de l'exécution pratique et technique des mesures prévues. Or, le projet de loi est totalement muet sur ce point.

De plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le système d'octroi des aides de l'État introduit par le projet de loi devrait être géré directement par les administrations et services

publics existants au lieu de faire intervenir des organismes nouveaux (surtout de droit privé). Le cas échéant, une nouvelle entité (par exemple sous la forme d'une commission consultative placée sous l'autorité du ministre de l'Environnement), regroupant les administrations, structures et institutions nationales et communales existantes qui agissent dans le domaine de la protection de la nature, pourra être créée pour se prononcer en matière d'octroi des subventions étatiques en question.

Dans ce contexte, la Chambre constate que tant le projet de loi que le contrat-type "*pacte nature*" y annexé confèrent certains pouvoirs et missions importants à un "*délégué*" du ministre de l'Environnement:

- la demande d'audits pour évaluer le "*niveau de performance*" des communes dans le cadre de la mise en œuvre du pacte nature (article 2 du projet de loi et article 3 du contrat-type);
- l'attribution de certifications aux communes en fonction de leur "*niveau de performance*" (articles 2 et 4 du contrat-type);
- le pouvoir de charger un "*conseiller pacte nature externe*" de certaines missions (article 3 du contrat-type);
- la concession aux communes de licences d'exploitation des marques "*Naturpakt*" et "*pacte nature*" (article 8 du contrat-type);
- les pouvoirs de retirer des certifications attribuées aux communes et de refuser le paiement de subventions à celles-ci (article 13 du contrat-type).

Le projet de loi ne fournit pas de précisions quant à la qualité dudit "*délégué*". L'article 1<sup>er</sup>, point (12), du contrat-type se limite à énoncer qu'il s'agit d'un "*délégué du ministre accompagnant la mise en œuvre du pacte nature*".

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le "*délégué*" en question serait une association sans but lucratif, à créer conjointement par l'État, des syndicats communaux et les syndicats des parcs naturels du Luxembourg.

La Chambre met en garde contre cette façon de procéder, qui se heurte aux dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le gouvernement. En effet, selon ce texte, seul un fonctionnaire, personne physique, peut disposer d'une délégation de signature en matière

administrative ou financière pour les affaires du département ministériel dont il relève.

Étant donné que le "*délégué*" prévu par le projet de loi sous avis aura des pouvoirs de décision importants au nom et pour le compte du ministre de l'Environnement, et qui dépassent par ailleurs le simple pouvoir de signature, cette fonction ne pourra pas être exercée par une association sans but lucratif.

Ladite fonction doit obligatoirement être confiée à un fonctionnaire conformément aux normes applicables en matière de délégations de pouvoir et de signature du gouvernement.

### **Examen du projet de loi**

#### **Ad article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> crée le nouveau pacte nature et il fixe les objectifs de celui-ci.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que les domaines d'action qui, selon le paragraphe (2), doivent faire partie du "*catalogue des mesures*" du pacte nature conclu avec les communes relèvent des attributions de l'ANF. Toutes les mesures concernant ces domaines devront donc être mises en œuvre en y associant l'ANF.

La Chambre constate que le premier domaine d'action, prévu au paragraphe (2), point 1<sup>o</sup>, est l'"*établissement et (la) mise en œuvre d'une stratégie générale*" en matière de protection de la nature. Elle est d'avis que la mise en place d'une telle "*stratégie générale*" n'est pas vraiment un domaine d'action concret. En effet, la stratégie générale est à déterminer en tout premier lieu, et de concert avec l'ANF, avant l'établissement du catalogue des mesures particulières à mettre en œuvre.

Par conséquent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de supprimer ledit point 1<sup>o</sup>.

Étant donné que l'ANF doit impérativement être impliquée dans la mise en œuvre du pacte nature, la Chambre demande de compléter l'article 1<sup>er</sup> par un nouveau paragraphe, ayant la teneur suivante:

*"La mise en œuvre du pacte nature relève de la compétence conjointe des communes, des syndicats intercommunaux et de l'Administration de la nature et des forêts."*

Au texte sous avis est annexé un "contrat-type", qui doit servir de base pour mettre en place le pacte nature entre l'État et les communes intéressées. Ledit contrat-type comporte lui-même plusieurs annexes fournissant des précisions importantes sur les domaines d'action et les mesures à appliquer en matière de protection de la nature pour que les communes puissent bénéficier des aides étatiques dans ce domaine.

Pour le cas où le contrat-type et le "catalogue des mesures" prémentionnés devraient être identiques pour chaque commune, il faudrait le mentionner expressément dans le texte de la future loi, en renvoyant au contrat-type y joint et à ses annexes.

### **Ad article 2**

L'article 2 porte sur l'évaluation du "niveau de performance" des communes dans le cadre du pacte nature, ceci à travers d'audits.

Concernant le financement des audits qui ont lieu sur l'initiative du ministre ou de son délégué, il découle de la fiche financière annexée au projet de loi que les frais afférents seront pris en charge par l'État à hauteur de 30.000 euros par année entre 2021 et 2030.

La Chambre se demande comment ce chiffre peut être le même pour chaque année, étant donné que la fiche financière part de l'hypothèse que dix communes participeront au pacte nature en 2021, tandis que cent communes y participeront en 2030. En effet, le nombre d'audits à effectuer et les frais y relatifs sont alors inévitablement plus élevés en 2030 qu'en 2021, à moins que les communes concernées ne doivent participer au financement des coûts en question (ce qui n'est cependant indiqué ni dans la fiche financière, ni dans le contrat-type joint au projet de loi).

### **Ad article 3**

L'article sous rubrique prévoit l'octroi de certifications aux communes en fonction du "niveau de performance" atteint dans l'exécution du pacte nature.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le texte omet de préciser quelle autorité émet les certifications en question.

Il découle de l'article 4 du contrat-type joint au projet de loi que le délégué du ministre de l'Environnement a pour mission d'octroyer les certifications aux communes (et non pas le ministre lui-même donc). L'article 13 du même contrat-type prévoit quant à lui que "le ministre ou son délégué se réserve expressément le droit de ne pas octroyer la certification voire la catégorie de certification demandée, respectivement de retirer la certification ...".

Dans un souci de sécurité juridique, il faudra déterminer clairement dans la future loi quelle autorité ou personne sera en charge de l'octroi et du retrait des certifications.

#### **Ad article 4**

L'article 4 traite des subventions et aides étatiques octroyées aux communes dans le cadre du pacte nature.

Le paragraphe (1), point 2°, prévoit que "*les frais des conseillers nature internes et externes sont alloués annuellement aux communes ayant signé le pacte nature*".

Le commentaire de la disposition en question énonce quant à lui qu'une "*allocation couvrant les frais des conseillers pacte nature (...) est accordée à toute commune signataire*" par l'État. Étant donné que cette formulation est plus claire, la Chambre recommande de remplacer par celle-ci le texte figurant au point 2° susmentionné.

Selon le projet sous avis, les subventions et aides étatiques ne sont accordées aux communes que "*sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées*".

La Chambre relève que le texte ne précise pas quelle autorité ou entité doit vérifier le respect desdites conditions. Dans un souci de sécurité juridique, il faudra le compléter en conséquence.

Le paragraphe (2) prévoit que, "*à partir de l'année qui suit la première certification 'Naturpakt Gemeng', l'allocation de la subvention de certification (...) est soumise à une progression annuelle*



*minimale du niveau de performance" (sauf pour la "certification de catégorie 3").*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le choix d'imposer aux communes une obligation de progression minimale – qui peut être difficile, voire impossible à achever le cas échéant – pour pouvoir continuer à bénéficier des aides étatiques n'est pas judicieux. En effet, selon le système projeté, une commune qui maintient tout simplement son "*niveau de performance*" d'une année à l'autre sans toutefois l'améliorer ne bénéficie plus d'une aide étatique – ce qui, non seulement, ne l'incite ainsi pas à poursuivre ses efforts en matière de protection de la nature, mais pourrait même l'amener à freiner dès le départ ses engagements afin de garder une marge de manœuvre pour les années subséquentes.

Pour éviter une telle situation, la Chambre propose de prévoir que les aides sont allouées conformément aux certifications définies à l'article 4, paragraphe (1), aux communes qui maintiennent leur "*niveau de performance*" et qu'une aide plus élevée ou supplémentaire peut être accordée chaque année aux communes qui dépassent le niveau atteint l'année précédente.

Aux termes du paragraphe (4), "*les décisions relatives à l'allocation des subventions sont prises par le ministre*" (de l'Environnement).

L'article 13 du contrat-type annexé au projet de loi va plus loin en prévoyant que "*le ministre ou son délégué se réserve expressément le droit (...) de refuser le paiement de subventions et frais octroyés en vertu de la loi*".

Dans un souci de sécurité juridique, il faudra faire concorder le texte du contrat-type avec celui du paragraphe (4) susvisé.

\* \* \*

## Examen du contrat-type "pacte nature"

### Ad article 3

Le point 3.1 de l'article sous rubrique porte sur les obligations des communes dans le cadre de la mise en œuvre du pacte nature.

L'une des obligations essentielles est de "*mettre en place une Équipe Pacte Nature pluridisciplinaire de responsables locaux, voire régionaux en matière de protection de la nature et des ressources naturelles*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que, en raison des missions importantes de l'ANF en matière de protection de la nature au sens large aux niveaux local et régional, les services locaux de cette administration doivent être associés aux travaux de l'équipe susmentionné et que les préposés de la nature et des forêts doivent impérativement faire partie de cette équipe.

En outre, il serait opportun de déterminer quels acteurs devront obligatoirement être impliqués dans l'"*équipe pacte nature*" au lieu de prévoir tout simplement que cette équipe "*pourra notamment être composée d'élus de la commune, de représentants de l'administration communale, de membres des commissions, d'experts, ...*".

La Chambre constate que le contrat-type ne comprend pas de dispositions relatives à la mise en œuvre technique du pacte nature et aux différents acteurs (dont les triages de l'ANF) devant intervenir dans ce contexte. Elle estime que les contrats "*pacte nature*" conclus entre l'État et les communes devraient comporter de telles dispositions.

Le point 3.2 traite des missions des "*conseillers pacte nature*", qui accompagnent les communes dans la mise en œuvre de ce pacte.

Les compétences requises, les obligations et les tâches concrètes des conseillers sont précisées à l'annexe III du contrat-type.

Considérant l'importance de ces éléments, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'ils devraient être inscrits soit dans le texte de la future loi, soit dans un règlement grand-ducal pris en son exécution.

En outre, la Chambre met en garde contre l'ingérence des conseillers dans les attributions des préposés de la nature et des forêts. Pour éviter une telle situation, il faudra bien coordonner au niveau communal les actions des différents acteurs intervenant dans le cadre des mesures de protection de la nature et des ressources naturelles.

**Ad article 7**

L'article 7 prévoit la possibilité d'une collaboration intercommunale pour mettre en œuvre le pacte nature, ceci à travers une "*équipe pacte nature intercommunale*".

Tout comme pour l'"*équipe pacte nature*" visée à l'article 3, point 3.1 du contrat-type, la Chambre fait remarquer que les services de l'ANF doivent impérativement être associés à l'équipe intercommunale.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 décembre 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF