



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5355

Projet de loi concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles

Date de dépôt : 10-06-2004

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-09-2004

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
15-06-2005	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
10-06-2004	Déposé	5355/00	<u>5</u>
28-09-2004	Avis du Conseil d'Etat (28.9.2004)	5355/01	<u>16</u>
10-05-2005	Rapport de commission(s) : Commission de l'Environnement Rapporteur(s) :	5355/02	<u>27</u>
21-06-2005	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-06-2005) Evacué par dispense du second vote (21-06-2005)	5355/03	<u>35</u>
31-12-2005	Publié au Mémorial A n°135 en page 2430	5355	<u>38</u>

# Résumé

## **PROJET DE LOI 5355 - RESUME**

Le projet de loi 5355 constitue un complément indispensable à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui, dans plusieurs de ses articles, élargit la compétence des communes dans le domaine de la protection de la nature et demande un renforcement de la démarche scientifique. Ainsi, ce projet de loi a un double objectif :

1. La promotion du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature. Les communes sont des partenaires incontournables pour le Ministère de l'Environnement dans la conduite de sa politique de protection de la nature. Elles présentent en effet de nombreux avantages, dont notamment une gestion de proximité et une structure politique et administrative proche de la population.

Ce projet de loi entend ainsi associer les syndicats de communes à la mise en œuvre des objectifs de la loi du 19 janvier 2004 en créant le cadre pour la mise en place d'un partenariat entre l'Etat et les communes et en se donnant une structure de gestion adéquate, le comité de coordination.

Ce partenariat est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre de l'environnement et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature.

Il importe de noter que ce partenariat ne met aucunement en cause les missions de l'Administration des Eaux et Forêts en matière de protection de la nature. Bien au contraire, son rôle de coordinateur au niveau national de la politique de protection de la nature s'en trouve renforcé.

2. Le renforcement de la démarche scientifique dans le domaine de la protection de la nature. Etant donné que le développement d'une politique de protection de la nature efficace doit être basé sur des données scientifiques, ce projet de loi entend faire de la collecte de données scientifiques une priorité.

De plus, les obligations de suivi scientifique pour la mise en œuvre du réseau de zones protégées d'intérêt communautaire (réseau « Natura 2000 ») nécessitent une amélioration du travail scientifique tout comme une meilleure coordination entre tous les acteurs concernés : le Ministère de l'Environnement, l'Administration des Eaux et Forêts, le Musée National d'Histoire Naturelle, les communes, les fondations d'utilité publique, les organisations non gouvernementales, l'Université de Luxembourg,... Ce projet de loi vise donc également à créer un observatoire de l'environnement naturel, dont les principales missions seront le suivi et la coordination des travaux dans le domaine de la protection de la nature.

5355/00

## N° 5355

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

**PROJET DE LOI**

concernant la promotion du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes ainsi que le renforcement de la démarche scientifique en matière de protection de la nature

\* \* \*

*(Dépôt: le 10.6.2004)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (26.5.2004) .....	1
2) Fiche financière .....	2
3) Texte du projet de loi .....	3
4) Exposé des motifs.....	5
5) Commentaire des articles .....	7

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Environnement et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de l'Environnement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi concernant la promotion du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes ainsi que le renforcement de la démarche scientifique en matière de protection de la nature.

Palais de Luxembourg, le 26 mai 2004

*Pour le Ministre de l'Environnement,*

*Le Secrétaire d'Etat,*

Eugène BERGER

HENRI

\*

## FICHE FINANCIERE

### A. Partenariat Etat/communes

Le partenariat Etat/syndicats est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement naturel et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature ou les syndicats de parcs naturels. Par ces conventions, le Ministre s'engage à participer financièrement aux missions énumérées à l'article 8 et réalisées par les syndicats.

Ces missions peuvent soit être faites pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat même ou du ministère de l'environnement. Le taux de participation étatique étant de 50% pour les mesures réalisées pour le compte des communes membres ou du syndicat et de 100% pour des mesures nationales réalisées pour le compte du Ministère de l'Environnement.

Les syndicats sont libres de faire réaliser les travaux en question par leur propre personnel, des fondations d'utilité publique ou des bureaux d'études spécialisés en la matière.

Le calcul financier ci-dessous se base sur l'hypothèse que les travaux sont réalisés par du personnel engagé par les syndicats eux-mêmes et que la moyenne de l'aide étatique se situe à 75% (moitié des projets à taux de participation de 50% et moitié des projets à taux de participation de 100%).

#### *Coût du conventionnement à charge du budget de l'Etat*

<b>2005</b> (50 communes conventionnées): 6 universitaires à 75.000 EUR 3 techniciens ou personnel administratif à 60.000 EUR Total: <b>A charge de l'Etat (moyenne 75%)</b>	525.000 EUR 180.000 EUR 705.000 EUR <b>528.750 EUR</b>
<b>2008</b> 11 universitaires à 75.000 EUR 6 techniciens ou personnel administratif à 60.000 EUR Total: <b>A charge de l'Etat (moyenne 75%)</b>	825.000 EUR 360.000 EUR 1.185.000 EUR <b>888.750 EUR</b>
<b>2010</b> 15 universitaires à 75.000 EUR 9 techniciens ou personnel administratif à 60.000 EUR Total: <b>A charge de l'Etat (moyenne 75%)</b>	1.125.000 EUR 540.000 EUR 1.665.000 EUR <b>1.248.750 EUR</b>
<b>2015</b> 18 universitaires à 75.000 EUR 12 techniciens ou personnel administratif à 60.000 EUR Total: <b>A charge de l'Etat (moyenne 75%)</b>	1.350.000 EUR 720.000 EUR 2.070.000 EUR <b>1.552.500 EUR</b>

*N.B. Le coût estimé pour 2015 correspond à une hypothèse maximaliste en présupposant une couverture nationale avec 118 communes conventionnées et regroupées au sein de syndicats intercommunaux*

## B. Observatoire de l'environnement naturel

L'article 5 prévoit une dotation budgétaire au profit de l'observatoire. La dotation budgétaire de l'Etat à l'observatoire se justifie par le fait qu'il n'a pas dans ses attributions le pouvoir de se doter de ses propres moyens financiers en réalisant, par exemple, des études pour des tiers. Cette dotation doit permettre, entre autres, à l'observatoire de se faire assister par des experts. La dotation budgétaire est aussi un moyen pratique de prévoir le coût de fonctionnement de l'observatoire à terme et d'en contrôler les dépenses.

Une dotation budgétaire annuelle de **175.000 EUR** est à prévoir pour couvrir les dépenses suivantes:

- Jetons de présence
- Frais de route
- Rémunération des experts
- Commande d'études ou d'expertises spécifiques par l'observatoire.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre I. *Objectif*

**Art. 1er.** La présente loi a pour objectif de favoriser une démarche scientifique en matière de politique de l'environnement naturel et de promouvoir le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la sauvegarde de la diversité biologique sur le plan local et régional, de la protection et de la restauration des paysages, de la création et de la gestion d'un réseau de zones à protéger et de sensibilisation du public.

### Chapitre II. *Institution d'un observatoire de l'environnement naturel*

**Art. 2.** Il est institué un observatoire de l'environnement naturel, appelé „observatoire“ placé sous l'autorité du Ministre.

**Art. 3.** L'observatoire a pour missions:

- de constater l'état de conservation de la diversité biologique;
- de proposer des recherches et études en matière d'environnement naturel;
- d'évaluer les mesures réalisées par l'Etat et les syndicats;
- de proposer un programme d'actions concrètes à réaliser par l'Etat et les syndicats;
- de rédiger tous les deux ans un rapport circonstancié sur la politique en matière d'environnement naturel et sur la mise en oeuvre de cette politique au niveau étatique et communal;
- de suivre la mise en oeuvre du plan national concernant la protection de la nature;
- de saisir le ministre des projets, actions ou mesures susceptibles de promouvoir la réalisation de la politique en matière d'environnement naturel.

**Art. 4.** L'observatoire est composé comme suit:

- deux représentants du ministère de l'Environnement;
- deux représentants de l'administration des Eaux et Forêts;
- deux représentants du Musée National d'Histoire Naturelle;
- un représentant de l'Université de Luxembourg;
- un représentant des syndicats;
- trois représentants appartenant aux organisations non gouvernementales compétentes en matière de protection de la nature;
- trois scientifiques spécialisés dans le domaine de la sauvegarde de la diversité biologique;
- un représentant de l'ordre des architectes et des ingénieurs-conseils.

Les représentants sont nommés par le Ministre pour un terme de trois ans.

La présidence de l'observatoire est alternativement exercée par un représentant du Ministre, des syndicats et des organisations non gouvernementales. Le secrétariat de l'observatoire est assuré par un représentant du Ministre.

L'observatoire peut se faire assister par des experts.

**Art. 5.** L'observatoire dispose d'une dotation à la charge du budget de l'Etat. Les membres de l'observatoire ont droit à des jetons de présence ainsi que, le cas échéant, à des frais de route et de séjour à fixer par règlement grand-ducal.

**Art. 6.** L'observatoire arrête son règlement d'ordre intérieur. Ce règlement doit notamment prévoir des dispositions concernant:

1. les modalités de convocation et de délibération;
2. la publication des actes;
3. la périodicité des réunions.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Ministre.

### **Chapitre III. Coopération entre l'Etat et les syndicats de communes**

**Art. 7.** Le Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement naturel, dénommé ci-après „le Ministre“, est autorisé à signer des conventions concernant la coopération en matière de conservation de l'environnement naturel avec les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature et les syndicats de parcs naturels, dénommés ci-après „les syndicats“.

**Art. 8.** Les conventions mentionnées à l'article 7 peuvent porter sur les missions ci-après:

- a) la collecte de données scientifiques et leur transmission aux autorités nationales compétentes;
- b) l'élaboration de concepts de protection et de gestion de l'environnement naturel sur base des orientations de l'observatoire;
- c) la promotion des programmes existants en matière de conservation de la diversité biologique;
- d) la sensibilisation des communes et des particuliers;
- e) la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement naturel.

**Art. 9.** Les missions définies à l'article 8, sous a) - e) bénéficient d'un cofinancement du Ministre dans le cadre des conventions signées entre parties.

Les taux de cofinancement sont fixés comme suit:

- 50% pour les missions définies à l'article 8, sous b), d) et e)
- 100% pour les missions définies à l'article 8, sous a) et c)

Pour la détermination du cofinancement de l'Etat, les rémunérations ne peuvent pas dépasser les rémunérations des employés et fonctionnaires de l'Etat.

Les aides de l'Etat sont accordées dans la limite des crédits budgétaires.

**Art. 10.** Il est institué un comité de coordination, appelé „comité“, placé sous l'autorité du Ministre. Le comité a pour mission d'assurer la cohérence et la coordination entre les programmes et activités réalisés par les syndicats dans le cadre des conventions mentionnées à l'article 7. Le comité est composé comme suit:

- deux représentants du ministère de l'Environnement, président du comité;
- deux représentants de l'administration des Eaux et Forêts, dont le secrétaire;
- un représentant du Musée National d'Histoire Naturelle;
- un représentant par syndicat signataire d'une convention.

Les représentants sont nommés par le Ministre pour un terme de trois ans.

**Art. 11.** Un règlement grand-ducal définit la répartition des missions entre les différents acteurs dans le domaine de la protection de la nature.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

### 1. Le contexte du projet de loi

Le présent projet de loi a un double objectif:

1. promouvoir le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature
2. renforcer la démarche scientifique dans le domaine de la protection de la nature.

Il constitue un complément indispensable à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui dans plusieurs de ses articles élargit la compétence des communes dans le domaine de la protection de la nature et demande un renforcement substantiel de la démarche scientifique, notamment en ce qui concerne le réseau de zones protégées d'intérêt communautaire, dénommé réseau Natura 2000.

Lors du vote de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en date du 4 décembre 2003, la Chambre des Députés a adopté une motion invitant le Gouvernement à élaborer un projet de loi:

- prévoyant l'association des communes à la mise en œuvre des objectifs de la future loi
- prévoyant le renforcement et l'amélioration du travail scientifique en matière de protection de la nature avec tous les acteurs, tels que le ministère de l'Environnement et l'administration des Eaux et Forêts, le Musée d'Histoire Naturelle, les communes et syndicats communaux et les associations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Aussi l'article 38 de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit-il que „l'Etat et les communes prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones Natura 2000, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées“.

Les articles 46 à 48 de ladite loi donnent aux communes la possibilité de créer des zones protégées d'importance communale.

En matière d'approche scientifique, l'article 32 demande au Ministre d'encourager les recherches et les travaux scientifiques nécessaires eu égard aux objectifs de protection de la nature, en accordant une attention particulière aux travaux scientifiques relatifs à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

### 2. La promotion du partenariat Etat/syndicats de communes

Les communes de par leurs attributions en matière de planification et de gestion du territoire sont des partenaires indispensables et incontournables pour le ministère de l'environnement dans la conduite de sa politique de protection de la nature telle que définie au chapitre I de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Pour la réalisation des travaux de protection de la nature, les communes constituent une unité de travail présentant de nombreux avantages, dont notamment une gestion de proximité et une structure politique et administrative proche de la population.

Le projet de loi entend ainsi associer les syndicats de communes à la mise en œuvre des objectifs de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en créant le cadre pour la mise en place d'un tel partenariat et en se donnant une structure de gestion et de coordination adéquate, à savoir le comité de coordination.

Ce partenariat est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement naturel et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature ou les syndicats de parcs naturels. Après, les syndicats sont libres de faire réaliser les travaux en question par leur propre personnel, des fondations d'utilité publique ou des bureaux d'études spécialisés en la matière. Cette façon de procéder tient compte de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2003 relatif au projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par lequel la Haute Corporation s'est opposée à la création d'un réseau de structures scientifiques régionales faute d'un organigramme précis desdites structures.

Afin de favoriser une coopération régionale des communes et une planification stratégique dans le domaine de la protection de la nature, il est proposé de limiter la signature de conventions aux syndicats

de communes et non aux communes individuelles. Rien n'empêche toutefois les communes individuelles de réaliser des projets de protection de la nature en bénéficiant des aides étatiques usuelles via le fonds pour la protection de l'environnement.

Cette manière de procéder donnerait enfin un cadre légal à des initiatives régionales en cours de réalisation. Ainsi le ministère de l'environnement a-t-il signé pour l'année budgétaire 2003 quatre conventions avec des syndicats communaux:

1. SICONA-Ouest, couvrant actuellement le territoire des communes membres, à savoir: Bascharage, Bettembourg, Bertrange, Clemency, Dippach, Dudelange, Garnich, Kayl, Kehlen, Kopstal, Leudelange, Mamer, Mondercange, Pétange, Rumelange, Reckange/Mess, Sanem, Schifflange et Strassen.
2. Syndicat du Parc Naturel de la Haute-Sûre couvrant les territoires des communes suivantes: Boulaide, Ell, Esch/Sûre, Heiderscheid, Commune du Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Winseler, Goesdorf, Rambrouch et Wiltz.
3. SIVOUR auquel sont rattachées les communes de Bastendorf, Clervaux, Consthum, Fouhren, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Munshausen, Putscheid, Troisvièrges, Vianden, Weiswampach, Wilwerwiltz.
4. SIAS qui opère sur le territoire des communes de Contern, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange et Weiler-la-Tour.

En 2003, 47 communes ont ainsi profité d'une telle convention. A moyen terme, les syndicats existants devraient étendre leurs activités dans ce domaine à d'autres communes de façon à atteindre une couverture territoriale de la totalité du Luxembourg.

Pour l'année budgétaire 2003, 285.170 EUR ont été dépensés pour le financement des dites structures moyennant des conventions.

Les missions à réaliser définies à l'article 8 et qui sont fixées par la convention peuvent soit être exécutées pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat même et du ministère de l'environnement. Le taux de participation étatique est de 50% pour les mesures réalisées pour le compte des communes membres ou du syndicat et de 100% pour des mesures nationales réalisées pour le compte du ministère de l'Environnement.

La coordination de toutes ces activités revêt un aspect primordial. Le ministère de l'environnement, les syndicats de communes, l'administration des eaux et forêts, le musée national d'histoire naturelle, conformément à leurs attributions respectives, sont appelés à coopérer en vue de la mise en oeuvre de la politique de protection de la nature du ministère et des communes. Ainsi, la coordination y relative incombe à un comité de coordination dans lequel les partenaires cités à l'alinéa précédent sont tous représentés. Ce comité est placé sous l'autorité du ministre de l'environnement afin de garantir l'exécution de la politique gouvernementale en matière de protection de la nature.

Il importe de noter que ce partenariat ne met aucunement en cause les compétences et les missions de l'administration des Eaux et Forêts en matière de protection de la nature laquelle reste en charge de la conservation du milieu naturel. Bien au contraire, son rôle de coordinateur au niveau national de la politique de protection de la nature s'en trouve renforcé via le comité de coordination.

En ce qui concerne les établissements d'utilité publique ayant pour attribution la protection de l'environnement naturel, ils peuvent être chargés par les syndicats de l'exécution de certaines missions fixées dans les conventions. Par ailleurs, il convient de rappeler que ces établissements profitent également du subventionnement conformément à l'article 54 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et des aides étatiques conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

### **3. Le renforcement de la démarche scientifique**

Le développement d'une politique de protection de la nature efficace et efficiente doit être basé sur des données scientifiques dont l'interprétation sert l'orientation des stratégies futures à développer.

L'audit concernant la protection de l'environnement naturel réalisé par les bureaux d'études BASLER et ERSa a déploré l'absence d'une base scientifique solide en matière de protection de la nature: „Weil in Luxemburg professionelle Strukturen zur Erfassung der Artenvielfalt weitgehend fehlen, sind diese Daten meist lückenhaft. Die Aktualität der Daten ist ebenfalls ein grosses Problem, sind doch die meisten Erhebungen älter als 50 Jahre.“

Les obligations de suivi scientifique pour la mise en œuvre du réseau européen Natura 2000, notamment la description, tous les 6 ans, de l'état de conservation des 31 habitats et 19 espèces à protéger au Luxembourg ainsi que les 75 espèces d'oiseaux, nécessitent un renforcement et l'amélioration du travail scientifique tout comme une meilleure coordination avec tous les acteurs concernés, le ministère de l'Environnement, l'administration des Eaux et Forêts, le Musée National d'Histoire Naturelle, les communes, les fondations d'utilité publique, les organisations non gouvernementales, les ingénieurs-conseils, l'Université de Luxembourg et le monde scientifique en général. Ainsi l'article 32 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit-il que „le Ministre assure la surveillance de l'état de conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages et de leurs habitats naturels“.

Ce projet est censé remédier à cette situation en faisant de la collecte de données scientifiques une des priorités des travaux faisant l'objet du conventionnement Etat/syndicat de communes et en créant un observatoire de l'environnement naturel dont le suivi et la coordination des travaux en la matière constituent une de ses missions principales.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er.*

L'article 1er définit l'objectif du projet de loi qui répond à un double souci:

1. promouvoir le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature
2. renforcer la démarche scientifique dans le domaine de la protection de la nature.

Il constitue un complément indispensable à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui dans plusieurs de ses articles élargit la compétence des communes dans le domaine de la protection de la nature et demande un renforcement substantiel de la démarche scientifique, notamment en ce qui concerne le réseau de zones protégées d'intérêt communautaire, dénommé réseau Natura 2000.

### *Article 2.*

Pour donner la base scientifique nécessaire à la politique de protection de la nature du Luxembourg, l'article 2 institue l'observatoire de l'environnement naturel, organe consultatif et de réflexion qui par ses travaux, ses avis et recommandations propose des actions pour promouvoir la réalisation de la politique en matière d'environnement naturel.

### *Article 3.*

Cet article précise les missions dévolues à l'observatoire de l'environnement naturel.

Ces missions dénotent bien des caractères consultatifs, de suggestion et de conseil de cet organe. Logiquement, il est demandé à cet organe de produire un rapport bisannuel sur la politique en matière d'environnement naturel et sur la mise en œuvre de cette politique au niveau étatique et communal. L'observatoire suit également la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature exigé par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

### *Article 4.*

La composition suggérée de l'observatoire vise à assurer une représentation équilibrée entre le „monde administratif“ et le „monde scientifique“. En particulier, les obligations de suivi scientifique pour la mise en œuvre du réseau européen Natura 2000 nécessitent un renforcement et l'amélioration du travail scientifique tout comme une meilleure coordination avec tous les acteurs concernés, le ministère de l'Environnement, l'administration des Eaux et Forêts, le Musée National d'Histoire Naturelle, les communes, les fondations d'utilité publique, les organisations non gouvernementales, les ingénieurs-conseils, l'Université de Luxembourg et le monde scientifique en général.

### *Article 5.*

La dotation budgétaire de l'Etat à l'observatoire se justifie par le fait qu'il n'a pas dans ses attributions le pouvoir de se doter de ses propres moyens financiers en réalisant, par exemple, des études pour

des tiers. Cette dotation doit permettre, entre autres, à l'observatoire de se faire assister par des experts. La dotation budgétaire est aussi un moyen pratique de prévoir le coût de fonctionnement de l'observatoire à terme et d'en contrôler les dépenses.

*Article 6.*

Tout organisme se dote généralement d'un règlement d'ordre intérieur régissant son fonctionnement interne eu égard aux missions qui lui sont confiées.

*Article 7.*

Le partenariat Etat/Syndicat de communes est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement naturel et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature ou les syndicats de parcs naturels. Après, les syndicats sont libres de faire réaliser les travaux en question par leur propre personnel, des fondations d'utilité publique ou des bureaux d'études spécialisés en la matière.

Afin de favoriser une coopération régionale des communes et une planification stratégique dans le domaine de la protection de la nature, il est proposé de limiter la signature de conventions aux syndicats de communes et non aux communes individuelles. Rien n'empêche toutefois les communes individuelles de réaliser des projets de protection de la nature en bénéficiant des aides étatiques usuelles via le fonds pour la protection de l'environnement.

Cette manière de procéder donnerait enfin un cadre légal à des initiatives régionales en cours de réalisation. Ainsi le ministère de l'Environnement a-t-il signé pour l'année budgétaire 2003 quatre conventions avec des syndicats communaux:

1. SICONA-Ouest, couvrant actuellement le territoire des communes membres, à savoir: Bascharage, Bettembourg, Bertrange, Clemency, Dippach, Dudelange, Garnich, Kayl, Kehlen, Kopstal, Leudelange, Mamer, Mondercange, Pétange, Rumelange, Reckange/Mess, Sanem, Schifflange et Strassen.
2. Syndicat du Parc Naturel de la Haute-Sûre couvrant les territoires des communes suivantes: Boulaide, Ell, Esch/Sûre, Heiderscheid, Commune du Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Winseler, Goesdorf, Rambrouch et Wiltz.
3. SIVOUR auquel sont rattachés les communes de Bastendorf, Clervaux, Consthum, Fohren, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Munshausen, Putscheid, Troisièmevièrges, Vianden, Weiswampach, Wilwerwiltz.
4. SIAS qui opère sur le territoire des communes de Contern, Niederaanven, Sandweiler, Schuttrange et Weiler-la-Tour.

En 2003, 47 communes ont ainsi profité d'une telle convention. A moyen terme, les syndicats existants devraient étendre leurs activités dans ce domaine à d'autres communes de façon à atteindre une couverture territoriale de la totalité du Luxembourg.

*Articles 8. et 9.*

Les missions à réaliser définies à l'article 8 et qui sont fixées par la convention peuvent être réalisées pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat même et du ministère de l'Environnement. Le taux de participation étatique est de 50% pour les mesures réalisées pour le compte des communes membres ou du syndicat (élaboration de concepts de protection et de gestion de l'environnement naturel, sensibilisation des communes et des particuliers, mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement naturel) et de 100% pour des mesures nationales réalisées pour le compte du ministère de l'Environnement (collecte de données scientifiques de la faune et de la flore, promotion de programmes existants en matière de conservation de la diversité biologique en particulier le régime d'aides prévu par le règlement grand-ducal du 22 mars 2002 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique).

*Article 10.*

La coordination de toutes ces activités revêt un aspect primordial. Le ministère de l'Environnement, les syndicats de communes, l'administration des Eaux et Forêts, le Musée National d'Histoire Naturelle, chacun dans les missions qui le concernent, sont appelés à coopérer en vue de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature du ministère et des communes. Ainsi, la coordination y relative

incombe à un comité de coordination dans lequel les partenaires cités ci-dessus sont tous représentés. Ce comité est placé sous l'autorité du ministre de l'environnement afin de garantir l'exécution de la politique gouvernementale en matière de protection de la nature.

*Article 11.*

Il s'avère indispensable d'arrêter dans un règlement grand-ducal la répartition des missions entre les différents acteurs que sont l'administration des Eaux et Forêts, les fondations d'utilité publique, les syndicats communaux et les bureaux d'études indépendants et ceci pour deux raisons à savoir:

- insister sur le fait que ce partenariat ne met aucunement en cause les compétences et les missions de l'administration des Eaux et Forêts en matière de protection de la nature laquelle reste l'autorité nationale en charge de la conservation du milieu naturel;
- éviter les situations de concurrence déloyale par la mise en concurrence des acteurs conventionnés (syndicats, fondations) avec les bureaux d'études indépendants.

Ce règlement entend instaurer un partage clair et net des missions à réserver d'une part aux bureaux d'études et d'autre part aux acteurs conventionnés.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5355/01

**N° 5355<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**2<sup>ème</sup> Session extraordinaire 2004**PROJET DE LOI****concernant la promotion du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes ainsi que le renforcement de la démarche scientifique en matière de protection de la nature**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(28.9.2004)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 17 mai 2004.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

La fiche financière prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut. Or, le Conseil d'Etat estime que cette fiche est indispensable dans la mesure où le projet de loi prévoit des dépenses budgétaires annuelles aux fins de financer ou subsidier les activités des divers syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature. Ainsi, d'après l'exposé des motifs, une somme de 285.170.- euros a été allouée pour la seule année 2003.

Aussi cette fiche financière est-elle à joindre avant le vote de la nouvelle loi.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

D'après l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen poursuit un double objectif en concordance avec la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles: promouvoir le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature, d'une part, et renforcer la démarche scientifique dans le même domaine, d'autre part. Ce partenariat se concrétisera sous forme de conventions à intervenir avec les syndicats de communes qui „sont libres de faire réaliser les travaux en question par leur propre personnel, des fondations d'utilité publique ou des bureaux d'études spécialisés en la matière“.

Cette démarche, selon les auteurs du projet, „tient compte de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2003 relatif au projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par lequel la Haute Corporation s'est opposée à la création d'un réseau de structures scientifiques régionales faute d'un organigramme précis desdites structures“.

Cette observation de la part des auteurs ne manque pas d'étonner, dans la mesure où elle ne répond que partiellement aux arguments avancés à l'époque par le Conseil d'Etat pour s'opposer formellement aux dispositions projetées. Ainsi, ce dernier avait souligné que

„Ces articles ont pour objet, d'une part, de faire participer les communes et les syndicats de communes à la mise en œuvre des objectifs de la future loi et, d'autre part, la mise en place d'un réseau de structures scientifiques régionales disposant d'une cellule nationale placée sous l'autorité du ministre et assumant certaines missions spécifiques.

D'après le commentaire des amendements sous avis, les communes de par leurs attributions en matière d'aménagement du territoire sont des partenaires indispensables et incontournables du

ministre compétent dans la conduite de la politique en matière de conservation de la nature telle qu'arrêtée par le chapitre 1er de la future loi. Et le commentaire d'exposer que

„C'est la raison pour laquelle la Commission considère qu'il est primordial de donner structure à ce partenariat par la création d'un réseau de structures scientifiques régionales.

Les structures scientifiques régionales peuvent, le cas échéant, être rattachées aux syndicats de communes ayant comme objet la protection de la nature et réalisent des prestations pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat même et du ministère de l'environnement.

A l'intérieur de ce réseau, le ministère de l'environnement, les communes, les syndicats de communes, les associations de la protection de la nature, l'administration des eaux et forêts, le musée national d'histoire naturelle, chacun dans les missions qui le concernent, sont appelés à coopérer en vue de la mise en œuvre de la politique de protection de la nature du ministère et des communes.

La coordination au niveau national des activités du réseau incombe à une cellule de coordination dans laquelle les partenaires cités à l'alinéa précédent sont représentés. Cette cellule est placée sous l'autorité du ministre de l'environnement afin de garantir l'exécution de la politique gouvernementale en matière de protection de la nature.

La répartition des frais relatifs aux travaux réalisés par les structures scientifiques régionales se fait dans le cadre de conventions à signer entre parties.

Cette manière de procéder donnerait un cadre légal à des initiatives régionales en cours de réalisation. Ainsi, le ministère de l'environnement signera pour l'année budgétaire 2003 quatre conventions relatives à la mise en place de structures scientifiques régionales communément appelées „stations biologiques“:

1. *station biologique de l'Ouest*, convention à signer entre le SICONA et le Ministère de l'Environnement, couvrant actuellement le territoire des communes membres du SICONA, à savoir: Bascharage, Bertrange, Clemency, Dippach, Kehlen, Kopstal, Leudelage, Mamer, Mondercange, Pétange et Strassen. (SICONA Ouest)
2. *station biologique de la Haute-Sûre* qui sera rattachée au syndicat du Parc Naturel de la Haute-Sûre et couvrira les territoires des communes suivantes: Boulaide, Ell, Esch/Sûre, Heiderscheid, Commune du Lac de la Haute-Sûre, Neunhausen, Winseler, Goesdorf, Rambrouch et Wiltz
3. *station biologique du Nord* qui couvrira quant à elle le territoire des communes membres du SIVOUR auquel elle sera rattachée (Bastendorf, Clervaux, Consthun, Fouhren, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Munshausen, Putscheid, Troisvierges, Vianden, Weiswampach, Wilwerwiltz)
4. *station biologique de l'Est* qui opérera dans un premier temps sur le territoire des communes membres du SIAS (Contern, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, Weiler-la-Tour) pour s'étendre par la suite vers le Nord et l'Est.

A partir de 2003, 38 communes pourront ainsi profiter des services de stations biologiques. A moyen terme, les syndicats existants devraient étendre leurs activités dans ce domaine à d'autres communes de façon à atteindre une couverture territoriale de la totalité du Luxembourg.

Pour l'année budgétaire 2003, 300.000 euros ont été inscrits dans les crédits du ministère de l'environnement pour le financement des dites structures moyennant des conventions.“

Si le Conseil d'Etat, pour sa part, estime également la collaboration étroite des communes et des syndicats de communes nécessaire et utile pour la mise en œuvre des objectifs de la future loi, s'il trouve encore la collecte, le traitement et la gestion de données scientifiques désormais absolument indispensables à une politique appropriée en matière de protection et de conservation de la nature, il ne saura cependant marquer son accord aux structures à mettre en place telles que prévues par les amendements sous avis. Bien au contraire, il doit s'y opposer formellement pour plusieurs raisons.

Les directives „Habitats“ et „Oiseaux“ imposent aux Etats membres l'obligation d'aménager dans un certain délai ces zones spéciales de conservation et de protection et de prendre en conséquence toutes les mesures nécessaires aux fins de garantir l'intégralité du réseau Natura 2000. Ils ont

donc compétence liée en l'espèce et non pas une liberté d'action et d'appréciation totale, sauf les dérogations prévues par les directives elles-mêmes. Aussi semble-t-il étonnant au Conseil d'Etat d'en attribuer, ne fût-ce que partiellement, une large responsabilité aux communes, aux syndicats de communes, voire à des structures régionales scientifiques dont le projet de loi sous avis omet de préciser les structures, l'organisation, voire même le personnel qualifié requis et son statut.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que l'Etat ne peut subdéléguer, ne fût-ce qu'en partie, ces missions. Même en admettant, les directives „Habitats“ et „Oiseaux“ ne l'interdisant pas expressément, que les Etats membres puissent solliciter la collaboration d'autres structures pour atteindre les objectifs fixés par la nouvelle loi, le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord avec les structures préconisées par d'aucuns, les uns réclamant, d'une part, la création d'un établissement public et les autres voulant multiplier les associations sans but lucratif, d'autre part.

Pour réaliser le réseau national des structures scientifiques, faut-il effectivement recourir à la création d'un établissement public? Le Conseil d'Etat a des doutes sérieux à ce sujet puisqu'il s'agit de l'exécution d'un programme (réseau Natura 2000) incombant à l'Etat même en vertu des directives „Habitats“ et „Oiseaux“. De même l'Etat, voire les communes ou syndicats de communes seront propriétaires des équipements et autres infrastructures nécessaires à la mise en place et au fonctionnement de ces structures scientifiques régionales. Il y a fort à parier que le conseil d'administration se compose presque exclusivement de délégués des ministres compétents, des communes et des syndicats de communes. Enfin, cet établissement public serait placé sous l'autorité du ministre de l'Environnement qui nomme et révoque les administrateurs et approuve un certain nombre de décisions du conseil d'administration. Les moyens financiers proviendraient exclusivement du budget de l'Etat.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que ces missions seraient à assumer par l'Administration des eaux et forêts, d'ailleurs en charge de la protection et de la conservation de la nature depuis la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles, avec la collaboration et la participation d'autres départements ministériels, voire d'autres administrations publiques sous la direction éventuelle d'un comité interministériel regroupant les délégués de ces départements et administrations.

Si les auteurs des amendements ont estimé que l'Administration des eaux et forêts n'est actuellement pas suffisamment outillée pour exécuter un tel projet ou une telle mission, le Conseil d'Etat trouve qu'il faudrait lui procurer les moyens nécessaires pour qu'elle puisse suffire à ces besoins en tant qu'administration moderne. Ainsi, une réforme de l'Administration des eaux et forêts étant en gestation, l'on devrait en profiter pour mettre en place les structures appropriées.

Le Conseil d'Etat ne saurait non plus marquer son accord avec une structure impliquant la collaboration et la participation des communes et des syndicats de communes à la réalisation des objectifs de la présente loi sous la forme d'associations sans but lucratif. Le Conseil d'Etat doit renvoyer dans ce contexte au commentaire même des amendements sous avis et en particulier à la station biologique de l'Ouest et le syndicat de communes SICONA. Celui-ci expose entre autres que „cette manière de procéder donnerait un cadre légal à des initiatives régionales en cours de réalisation. Ainsi, le ministère de l'environnement signera pour l'année budgétaire 2003 quatre conventions relatives à la mise en place de structures scientifiques régionales communément appelées „stations biologiques““. Il s'agit de la station biologique de l'Ouest, de la Haute-Sûre, du Nord et de l'Est.

Il faut dans ce contexte préciser que la station biologique de l'Ouest fonctionne actuellement comme association sans but lucratif dont le conseil d'administration est composé de représentants du ministère de l'Environnement, du Musée national d'histoire naturelle et du syndicat de communes SICONA. Un soutien financier est assuré par le syndicat de communes et le ministère de l'Environnement.

La station biologique a pour objet entre autres de contribuer à la réalisation du réseau écologique européen, tel qu'il est défini à l'article 3 de la directive 92/43/CEE, de collaborer à la mise en œuvre du programme Natura 2000 du ministère de l'Environnement, de promouvoir le dialogue avec les propriétaires et exploitants de fonds en zone verte en vue de la réalisation d'un réseau écologique, etc. Il en résulte que cette association sans but lucratif doit être comprise comme une émanation du syndicat SICONA (participation à des missions de puissance publique, relation étroite des membres-fondateurs de l'A.S.B.L. soit avec le SICONA, soit avec l'Etat).

L'association sans but lucratif est une personne morale indépendante de ses associés. C'est le fruit d'un contrat d'association entre personnes capables et maîtres de leurs droits. Les membres de l'association sont constitués en assemblée générale, qui est l'organe souverain de l'association, qui nomme et révoque les administrateurs et, par là, fixe sa politique générale et son orientation dans le cadre de l'objet social.

Aucun membre ne peut être exclu de l'association contre sa volonté si ce n'est que pour une cause prévue par les statuts. Il peut, en revanche, se retirer volontairement, sans qu'il ne soit possible de le retenir; le corollaire de la liberté de s'associer est la liberté de ne pas s'associer. Le membre qui ne paie pas sa cotisation est réputé démissionnaire. Le membre d'une association qui ne contrevient pas aux statuts, qui paie sa cotisation et qui ne se retire pas volontairement, ne peut donc être évincé. Cette „inamovibilité“ des membres peut poser un problème dès lors que le comité syndical leur retire sa confiance.

L'A.S.B.L. se révèle donc un instrument peu indiqué pour servir comme moyen d'action de l'autorité publique puisqu'elle échappe à son contrôle. Aussi les activités d'un syndicat de communes transférées à pareille association sans but lucratif échapperaient-elles aux contrôles tutélaire et hiérarchique auquel le droit public soumet le syndicat lui-même. Les compétences des organes de contrôle étant des compétences d'attribution dont les textes habilitants sont d'interprétation stricte, une extension des contrôles aux activités d'une A.S.B.L. n'est, dans l'état actuel du droit, pas possible.

En cas de dissolution de l'A.S.B.L., son patrimoine, constitué exclusivement au moyen de deniers publics, est „attribué intégralement à une ou plusieurs œuvres luxembourgeoises d'utilité publique œuvrant en matière de protection de la nature à désigner par l'assemblée générale“. Ainsi, en cas de dissolution pour manque de confiance ou „d'incompatibilité d'humeurs“ entre le syndicat et l'association ou pour toute autre cause, ce serait un tiers désigné par l'assemblée générale qui serait le bénéficiaire. Ce corollaire est tout simplement inacceptable.

Enfin, il faut rappeler que l'association est une personne morale indépendante de ses associés qui s'engagent personnellement et sont responsables de l'activité de l'association. Or, les fonctionnaires de l'Etat ou communaux ne peuvent en vertu de leur statut souscrire à un tel engagement. S'ils participent aux activités d'une association ou d'une société, ils ne sont que les représentants de l'Etat, soit des communes dont ils défendent les intérêts.

Outre les conflits éventuels auxquels ces fonctionnaires peuvent être amenés, sinon par suite de divergences de pure appréciation personnelle des choses, mais surtout en raison de la dualité des critères que les uns et les autres peuvent devoir respecter, chacun dans la conduite des affaires des sociétés, il se révèle qu'ils ne peuvent être membres de telles associations en raison de leur statut même. Par ailleurs, au regard de l'amendement sous avis, ils apprécieraient et jugeraient leurs propres activités aux fins de bénéficier de subventions financières ou autres aides qu'ils accorderaient eux-mêmes ou décideraient d'accorder. L'on ne saurait être juge et partie à la fois.

La mise en place de structures scientifiques régionales entraînant des dépenses en équipement et surtout en personnel qualifié, l'article 99 de la Constitution dispose qu'„aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale“. Cette loi spéciale établit, d'après le Conseil d'Etat, de façon précise l'organisation de ces structures, leur organigramme et surtout le personnel nécessaire à leur fonctionnement et son statut. Tel n'est pas le cas en l'espèce, le texte lui-même ne mentionnant que de façon très vague le fonctionnement et de façon détaillée les missions du réseau de structures scientifiques régionales.

Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement au texte actuel de l'article 65 nouveau.

Par ailleurs, d'après cet article 65, point 5, les frais afférents au réseau de structures scientifiques régionales „sont pris en charge par l'Etat, les communes et les syndicats de communes concernés“. Il en suit que les dispositions du présent projet de loi vont grever le budget de l'Etat et le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose que de tels projets de loi sont obligatoirement accompagnés d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget. Or un tel document fait défaut.

Enfin, qu'en est-il dans ce contexte de l'article 104 de la Constitution qui dispose que „Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes“? Il ne suffit donc pas selon le Conseil

d'Etat d'arrêter de façon lapidaire que les frais afférents à ce réseau de structures scientifiques régionales sont supportés par l'Etat, les communes et les syndicats de communes concernés. De plus, l'absence des règles précises concernant l'organisation, le fonctionnement et la composition de ce réseau permet-elle finalement de satisfaire au prédit article de la Constitution? Qu'en est-il par ailleurs dans le présent contexte du principe de l'autonomie communale, ensemble avec l'avant-dernière phrase de l'article 99 de la Constitution arrêtant qu'„aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal“?

A défaut d'un organigramme précis du futur réseau de structures scientifiques régionales et vu les raisons exposées ci-avant, le Conseil d'Etat estime qu'un réexamen des articles 64 et 65 s'impose car, à défaut, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à leur adoption.“ (cf. *Doc. parl. No 4787<sup>8</sup>, sess. ord. 2002-2003*)

Le Conseil d'Etat doit constater que ses arguments concernant l'organigramme, le fonctionnement et l'organisation de l'observatoire et la collaboration d'organes privés dotés de statuts spécifiques gardent toute leur valeur et que les problèmes exposés restent entiers pour ne pas avoir trouvé de réponse. Cette situation est d'autant plus déplorable qu'à peine terminées, les discussions concernant la répartition des compétences entre les communes et l'Etat, ce dernier entend de suite, ne fût-ce que partiellement, se décharger de certaines obligations lui incombant de par des directives communautaires au détriment des communes, sinon de leurs établissements publics que sont les syndicats de communes.

D'après l'exposé des motifs, „ce partenariat est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre ayant dans ses attributions la protection de l'environnement naturel et les syndicats de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature ou les syndicats de parcs naturels. Après, les syndicats sont libres de faire réaliser les travaux en question par leur propre personnel, des fondations d'utilité publique ou des bureaux d'études spécialisés en la matière.“

Et les auteurs de préciser encore que „les missions à réaliser définies à l'article 8 et qui sont fixées par la convention peuvent soit être exécutées pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat même et du ministère de l'environnement. Le taux de participation étatique est de 50% pour les mesures réalisées pour le compte des communes membres ou du syndicat et de 100% pour des mesures nationales réalisées pour le compte du ministère de l'Environnement.“

Il en suit que, d'une part, les communes ou les syndicats de communes sont chargés de l'exécution de mesures incombant à l'autorité supérieure compétente conformément aux directives communautaires et que, d'autre part, il est fait appel à l'aide financière de ces organes pour d'autres mesures (50%) à réaliser dans l'intérêt de la protection de la nature et des ressources naturelles. Or, force est de constater que la représentation des syndicats de communes au sein de l'observatoire ne reflète nullement la notion de partenariat, ni l'envergure et l'impact financier des missions à assumer. La pondération actuelle de la représentation des divers organes ou autres organisations est à revoir en fonction de ces critères, selon le Conseil d'Etat.

Enfin, le Conseil d'Etat avait conclu à l'époque qu'un rôle sinon exclusif du moins prépondérant devrait revenir à l'Administration des eaux et forêts en l'espèce, dont les structures, l'organisation et les moyens seraient à adapter en conséquence.

Aussi, compte tenu des observations ci-dessus, le Conseil d'Etat doit-il maintenir ses réserves à l'égard de certaines dispositions sous avis pour constituer un exercice permanent de haute voltige juridique entre les attributions constitutionnelles des communes et partant des syndicats de communes et les mesures nationales à assumer par l'Etat en matière de protection de l'environnement naturel d'après les directives „Habitats“ et „Oiseaux“.

Ces réserves lui semblent d'autant plus justifiées qu'une lecture attentive des articles 4, 8 et 11 du projet de loi sous avis et des commentaires y relatifs ne fait que confirmer que le partenariat ne sert en fait que de paravent ou de pigne au but véritable qui est le financement des activités de certaines organisations et autres associations sans but lucratif dans le domaine de la protection de la nature en faisant intervenir l'Etat et les collectivités locales regroupées en syndicats de communes. Or, le Conseil d'Etat doit rappeler que ces organisations sont peu indiquées pour servir de moyen d'action des autorités publiques pour échapper à leur contrôle tutélaire et hiérarchique. De même, l'absence d'un organigramme des structures régionales, de leurs besoins en personnel et matériel et du statut à lui accorder ne sont pas faites non plus pour lever ces réticences.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction du terme „promotion“ et de ne parler que d'un partenariat, les missions à assumer par les syndicats de communes devant rentrer parfaitement dans leurs compétences organiques prévues par la loi.

De même, d'après l'exposé des motifs, l'un des objectifs du projet de loi sera sinon de réunir sous une même direction, du moins de coordonner le travail scientifique fourni ou à fournir, réparti actuellement entre les acteurs les plus divers: „le ministère de l'Environnement, l'administration des Eaux et Forêts, le Musée National d'Histoire Naturelle, les communes, les fondations d'utilité publique, les organisations non gouvernementales, les ingénieurs-conseils, l'Université de Luxembourg et le monde scientifique en général“.

Dans ces conditions, ne devrait-on pas plutôt parler de l'organisation ou de la réorganisation, voire de la restructuration de la démarche scientifique au lieu d'un renforcement?

Aussi l'intitulé pourrait-il se lire comme suit:

*„Projet de loi concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles“.*

### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat, vu certaines observations générales ci-avant, estime que le libellé de l'article sous revue est à adapter en conséquence. Ainsi, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du plan intercommunal et non du plan régional, les syndicats de communes ne recouvrant pas nécessairement les régions d'aménagement à créer par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

De même, en vertu de leurs compétences organiques spécifiques, les communes, et partant les syndicats de communes, ne peuvent tout au plus que participer à la création et à la gestion de zones d'intérêt national ou d'importance communautaire (zones Natura 2000), la gestion de ces zones étant du seul ressort de l'Administration des eaux et forêts selon la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

L'article aura le libellé suivant:

**„Art. 1er.**– La présente loi a pour but de restructurer la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles et d'instituer à ces fins un partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes.

Ce partenariat concerne la sauvegarde de la diversité biologique, la protection et la restauration des paysages, la sensibilisation du public sur le plan communal et intercommunal ainsi que la participation à la gestion d'un réseau de zones de protection à créer au niveau national et régional.“

Le Conseil d'Etat recommande de libeller l'intitulé du chapitre II comme suit:

*„Chapitre II – Observatoire de l'environnement naturel“*

### *Article 2*

Le Conseil d'Etat propose une modification d'ordre purement rédactionnel. L'article aura la teneur suivante:

**„Art. 2.**– Il est créé un observatoire de l'environnement naturel, appelé ci-après „observatoire“, placé sous l'autorité du ministre ayant la Protection de la nature et des ressources naturelles dans ses attributions, désigné „le ministre“.“

### *Article 3*

Le Conseil d'Etat recommande d'employer le singulier „mission“ au lieu du pluriel „missions“.

Il estime qu'il est plus logique de proposer d'abord un programme d'actions concrètes à réaliser par l'Etat et les syndicats de communes et d'évaluer ensuite les mesures réalisées par l'Etat et les syndicats de communes bien que l'observatoire ne puisse être contrôleur et contrôlé à la fois.

De même, le Conseil d'Etat se demande si les deux dernières missions ne font pas double emploi, dans la mesure où cette politique résulte du plan national concernant la protection de la nature. Aussi le dernier tiret est-il soit à supprimer, soit à libeller comme suit:

„– de saisir le ministre des projets, actions ou mesures susceptibles de promouvoir la protection de l'environnement naturel.“

#### Article 4

Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis quant à la composition même de l'observatoire. Il estime que la représentation respective des divers acteurs doit refléter l'importance de leurs missions et de leur engagement financier.

Le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction d'un représentant de l'ordre des architectes et des ingénieurs-conseils. Il estime de même que la présidence devrait être exercée en alternance par les représentants des seules personnes publiques, en l'occurrence du ministère compétent et des syndicats de communes.

Il y a lieu d'employer une minuscule („ministre“) au lieu d'une majuscule („Ministre“).

Enfin, le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase („L'observatoire peut se faire assister par des experts“) pour la remplacer par le texte suivant:

„L'organisation et le fonctionnement de l'observatoire sont précisés par règlement grand-ducal.“

#### Article 5

En se référant à la proposition de texte ci-avant, la dernière phrase de cet article est à omettre comme étant superfétatoire. Comme la fiche financière prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat oblige de prévoir de façon précise les dépenses à couvrir par la future loi, l'article se lira comme suit:

„**Art. 5.**– L'observatoire dispose d'une dotation annuelle de ... euros à charge du budget de l'Etat.“

#### Article 6

En prenant pour modèle la loi communale de 1988, le Conseil d'Etat recommande de libeller l'article sous examen comme suit:

„**Art. 6.**– L'observatoire se donne un règlement d'ordre intérieur qui arrête la façon dont il exerce sa mission, compte tenu des dispositions de la loi. Le règlement contient au moins des dispositions relatives à la convocation, aux délibérations, à la publication des actes et à la périodicité des réunions de l'observatoire.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du ministre.“

Le Conseil d'Etat estime que l'intitulé du chapitre III doit être adapté à celui du projet de loi sous examen qui, lui, fait état du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes. Aussi l'intitulé se lira-t-il comme suit:

„*Chapitre III – Partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes*“.

#### Article 7

Le Conseil d'Etat estime que le terme „signer“ est impropre dans le présent contexte et qu'il y a lieu de le remplacer par ceux de „conclure“ ou „passer“. En se référant à sa proposition de texte concernant l'article 2 du projet sous avis, il recommande la teneur suivante:

„**Art. 7.**– Le ministre est autorisé à passer des conventions relatives au partenariat en matière de protection de la nature et des ressources naturelles avec les syndicats de communes œuvrant dans ce domaine et les syndicats de parcs naturels, désignés ci-après „les syndicats“.“

#### Article 8

Le Conseil d'Etat estime qu'il faut à tout prix préciser que ces missions ne peuvent s'exercer que sur le plan local, communal ou intercommunal au risque de violer la loi.

Aussi l'article se lira-t-il comme suit:

„**Art. 8.**– Les conventions peuvent comporter les missions suivantes sur le plan local, communal et intercommunal:

- a) la collecte de données scientifiques et leur transmission aux autorités supérieures compétentes;
- b) l’élaboration et la mise en œuvre de mesures de protection et de gestion de l’environnement naturel à partir des orientations de l’observatoire;
- c) la promotion des programmes relatifs à la conservation de la diversité biologique;
- d) la sensibilisation des communes membres et de leurs habitants.“

#### Article 9

Le Conseil d’Etat propose d’abord une modification d’ordre purement rédactionnel. L’article sous avis parle d’un cofinancement du ministre et d’un cofinancement de l’Etat. Le Conseil d’Etat doit admettre qu’il s’agit d’un seul et même objet. Dans ce contexte, il renvoie à ses considérations générales pour proposer de supprimer tout simplement les deux dernières phrases de l’article sous revue.

L’article sera libellé comme suit:

„**Art. 9.**– Les missions arrêtées par les conventions bénéficient d’un cofinancement de l’Etat.

Les taux de cofinancement sont fixés comme suit:

- 50% pour les missions définies à l’article 8, sous b) et d);
- 100% pour les missions définies à l’article 8, sous a) et c).“

#### Article 10

Il y a lieu d’employer la minuscule au lieu de la majuscule pour le terme de „ministre“.

Le Conseil d’Etat recommande le libellé suivant:

„**Art. 10.**– Il est institué un comité de coordination placé sous l’autorité du ministre. Ce comité a pour mission d’assurer la cohérence et la coordination entre les programmes et activités à réaliser par les syndicats dans le cadre des conventions conclues.

Le comité est composé comme suit:

- deux représentants du ministère de l’Environnement, *dont le président du comité;*
- ...“

#### Article 11

D’après le commentaire des articles,

„Il s’avère indispensable d’arrêter dans un règlement grand-ducal la répartition des missions entre les différents acteurs que sont l’administration des Eaux et Forêts, les fondations d’utilité publique, les syndicats communaux et les bureaux d’études indépendants et ceci pour deux raisons, à savoir:

- insister sur le fait que ce partenariat ne met aucunement en cause les compétences et les missions de l’administration des Eaux et Forêts en matière de protection de la nature laquelle reste l’autorité en charge de la conservation du milieu naturel;
- éviter les situations de concurrence déloyale par la mise en concurrence des acteurs conventionnés (syndicats, fondations) avec les bureaux d’études indépendants.“

Ces observations, surtout en ce qu’elles concernent les bureaux d’études indépendants, ne manquent pas de surprendre alors qu’il appartient au seul maître d’ouvrage, en l’occurrence l’Etat, les communes et les syndicats de communes, d’arrêter dans le cadre du cahier général ou spécial des charges les services à fournir, voire le travail à accomplir par les bureaux d’études. Telle est du moins jusqu’à ce jour la règle générale en matière de marchés publics. Il semble bien que les auteurs du projet de loi soient d’un avis contraire et qu’il y ait lieu de privilégier par la loi même certaines catégories de soumissionnaires.

Une telle démarche est contraire au dispositif légal en vigueur et comme telle mérite une opposition énergique de la part du Conseil d’Etat.

Enfin, le Conseil d’Etat estime que la répartition des missions envisagée constitue une entreprise difficile et onéreuse, voire inextricable.

Le Conseil d'Etat propose donc de libeller l'article comme suit:

„**Art. 11.**– Les critères de répartition des missions, arrêtées par les conventions, entre le ministère de l'Environnement, les syndicats, l'Administration des eaux et forêts et le Musée national d'histoire naturelle, sont déterminés par règlement grand-ducal.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 septembre 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5355/02

N° 5355<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI**

**concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT**

(10.5.2005)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Environnement le 10 juin 2004. Il a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 28 septembre 2004.

Dans sa réunion du 3 mars 2005, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur.

Lors de la même réunion, la commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Au cours de la réunion du 24 mars 2005, la Commission de l'Environnement a procédé à un échange de vues avec des représentants de la Lëtzebuenger Natur- a Vullerschutz Liga (LNVL), de NATURA, de l'Association des Forestiers Luxembourgeois (AFL) et du Mouvement écologique. Elle a pris note de leurs commentaires respectifs au sujet du projet de loi.

Au cours de la réunion du 21 avril 2005, la Commission de l'Environnement a réexaminé certains articles du projet. Elle a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 10 mai 2005.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi trouve son origine dans:

- la déclaration gouvernementale d'août 2004, qui prévoit que „*le Gouvernement mettra en œuvre un partenariat avec tous les acteurs impliqués en la matière (communes et syndicats des communes, ONG, fondations, entreprises, etc.), tout en assurant une coordination nationale*“;
- une motion adoptée par la Chambre des Députés lors du vote du projet de loi 4787, devenu la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Cette motion invitait le Gouvernement à élaborer un projet de loi:
  - „*prévoyant l'association des communes à la mise en œuvre des objectifs de la future loi;*
  - *prévoyant le renforcement et l'amélioration du travail scientifique en matière de protection de la nature avec tous les acteurs, tels que le Ministère de l'Environnement et l'Administration des Eaux et Forêts, le Musée d'Histoire naturelle, les communes et syndicats communaux et les associations agissant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement*“.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi „tient compte de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juin 2003 relatif au projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par lequel la Haute Corporation s'est opposée à la création d'un réseau de structures scientifiques régionales faute d'un organigramme précis desdites structures“. Suite aux différentes oppositions formelles du Conseil d'Etat, notamment à l'encontre des articles 64 et 65 du projet de loi qui est devenu la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, il avait été décidé d'abandonner les deux articles précités et de déposer un projet de loi à part pour compléter ladite loi. Ainsi, le but du projet de loi 5355 est double:

1. La promotion du partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes. Ce projet de loi entend associer les syndicats de communes à la mise en œuvre des objectifs de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en créant le cadre pour la mise en place d'un partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes et en se donnant une structure de gestion et de coordination adéquate. Les communes sont en effet des partenaires incontournables pour le Ministère de l'Environnement dans la conduite de sa politique de protection de la nature; elles constituent une unité de travail présentant de nombreux avantages, dont notamment une gestion de proximité et une structure politique et administrative proche de la population. Ce partenariat est concrétisé sous forme de conventions à signer entre le Ministre de l'Environnement et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature. Il s'agit de favoriser une coopération régionale des communes et une planification stratégique dans le domaine de la protection de la nature en signant désormais des conventions avec les syndicats et non plus avec les communes individuellement.
2. Le renforcement de la démarche scientifique en matière de protection de la nature. Le développement d'une politique de protection de la nature efficace doit être basé sur des données scientifiques dont l'interprétation sert à l'orientation des stratégies futures à développer. Les obligations de suivi scientifique pour la mise en œuvre du réseau „Natura 2000“ nécessitent un renforcement et une amélioration du travail scientifique ainsi qu'une meilleure coordination entre tous les acteurs concernés (Ministère de l'Environnement, Administration des Eaux et Forêts, Musée National d'Histoire Naturelle, communes, organisations non gouvernementales, ...). Ce projet de loi a pour but d'améliorer la situation actuelle, en créant un observatoire de l'environnement naturel, organe consultatif qui sera chargé de proposer des actions pour promouvoir la réalisation de la politique en matière d'environnement naturel.

\*

### III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L'avis du Conseil d'Etat a été rendu en date du 28 septembre 2004. Dans cet avis, la Haute Corporation rappelle les raisons pour lesquelles elle s'était formellement opposée au texte des articles 64 et 65 du projet de loi qui est devenu la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles<sup>1</sup> et remarque que le projet de loi 5355 „ne répond que partiellement aux arguments avancés à l'époque par le Conseil d'Etat pour s'opposer formellement aux dispositions projetées“.

La Haute Corporation émet ses réserves „à l'égard de certaines dispositions sous avis pour constituer un exercice permanent de haute voltige juridique entre les attributions constitutionnelles des communes et partant des syndicats de communes et les mesures nationales à assumer par l'Etat en matière de protection de l'environnement naturel d'après les directives „Habitats“ et „Oiseaux“. Ces réserves lui semblent d'autant plus justifiées qu'une lecture attentive des articles 4, 8 et 11 du projet de loi sous avis ne fait que confirmer que le partenariat ne sert en fait que de paravent ou de pagne au but véritable qui est le financement des activités de certaines associations sans but lucratif dans le domaine de la protection de la nature en faisant intervenir l'Etat et les collectivités locales regroupées en syndicats de communes. Or, le Conseil d'Etat doit rappeler que ces organisations sont peu indiquées pour servir de moyen d'action des autorités publiques pour échapper à leur contrôle tutélaire et hiérarchique. De même, l'absence d'un organigramme des structures régionales, de leurs besoins en personnel et matériel et du statut à lui accorder ne sont pas faites non plus pour lever ces réticences“.

\*

<sup>1</sup> Voir le document parlementaire 4787<sup>8</sup>

#### IV. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du 3 mars 2005, la Commission de l'Environnement a procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. Lors de cette réunion, une majorité est établie pour laisser le texte du projet de loi plus ou moins inchangé, sans procéder à de grandes modifications quant au fond. Les membres de la Commission estiment que ce projet de loi devrait être voté dans les plus brefs délais, afin d'éliminer les „guerres d'influence“ qui existent actuellement entre les différents acteurs du processus de protection de la nature et afin de clarifier les missions de tout un chacun. Chaque protagoniste prétend en effet être le seul à avoir une connaissance optimale des mécanismes de protection de la nature. Mais, en vérité, tous ont une certaine connaissance et peuvent apporter une contribution importante à la protection de la nature, surtout en cas de collaboration avec les autres acteurs. Lors de cette même réunion, il est encore précisé que l'Administration des Eaux et Forêts insiste sur la nécessité d'encadrer cette compétence importante accordée aux syndicats de communes. Bien entendu, le Ministère de l'Environnement est le haut lieu de la détermination de la politique environnementale nationale, le rôle des syndicats de communes étant seulement complémentaire: il n'y a qu'une seule politique de protection de la nature, faite par le Ministre via le Plan national concernant la protection de la nature. Il appartient à l'Administration des Eaux et Forêts de le mettre en œuvre car elle dispose, à cet effet, des ressources humaines, intellectuelles et techniques pour le faire.

Au cours de sa réunion du 24 mars 2005, la Commission de l'Environnement a procédé à un échange de vues avec des représentants de la LNVL, de NATURA, de l'Association des Forestiers Luxembourgeois et du Mouvement écologique.

Les représentants de la LNVL et de NATURA ont critiqué le fait que les établissements d'utilité publique font exactement le même travail que les stations biologiques, mais que, dans le projet de loi 5355, les deux acteurs sont traités de façon inégale. Selon les représentants de la LNVL et de NATURA, les ONG s'occupent depuis leur création de „*la sauvegarde de la diversité biologique, la protection et la restauration des paysages, la sensibilisation du public sur le plan communal et intercommunal ainsi que la participation à la gestion d'un réseau de zones de protection à créer au niveau national et régional*“ (extrait de l'article 1 du projet de loi 5355). Les ONG craignent qu'à l'avenir, beaucoup de projets ne seront plus confiés aux ONG, mais aux syndicats de communes.

Les représentants de l'AFL (Association des Forestiers Luxembourgeois) ont exprimé leur désaccord vis-à-vis du projet de loi 5355. Ils déplorent notamment:

- l'absence de discussion entre tous les acteurs concernés par le projet de loi;
- la réduction de l'autonomie communale;
- la rigidité de la procédure de financement ainsi que la possibilité de recourir à la sous-traitance, procédure qui n'est pas transparente et qui ouvre la porte à beaucoup de dysfonctionnements;
- la multiplication d'acteurs, qui engendre des difficultés supplémentaires et inutiles et qui a pour effet la parcellisation du pays en entités pas toujours homogènes;
- le libellé de l'article 11 qui dispose que „*les critères de répartition des missions, arrêtées par les conventions, entre le Ministère de l'Environnement, les syndicats, l'Administration des Eaux et Forêts et le Musée national d'Histoire naturelle, sont déterminés par règlement grand-ducal*“. Les représentants de l'AFL pensent qu'il aurait été plus logique que les critères de répartition des missions soient définis par une loi, tandis que le partenariat aurait été réglé par règlement grand-ducal.

Quant aux représentants du Mouvement écologique, ils ont estimé que, malgré certaines imperfections, le projet de loi 5355 était un bon projet. Ils ont mis en avant le besoin urgent de créer une structure scientifique pour la protection de la nature au Grand-Duché.

Au cours de sa réunion du 21 avril 2005, la Commission de l'Environnement s'est prononcée sur le libellé de l'article 4, c'est-à-dire sur la composition de l'observatoire de l'environnement naturel. Après une discussion approfondie concernant la question du nombre de représentants des syndicats de communes au sein de l'observatoire, la commission décide de ne pas procéder à un amendement.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er*

L'article 1er définit le double objectif du projet de loi, à savoir: promouvoir le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes dans le domaine de la protection de la nature, d'une part, et renforcer la démarche scientifique dans le même domaine, d'autre part.

### *Article 2*

Cet article institue l'observatoire de l'environnement naturel, organe consultatif qui propose des actions pour promouvoir la réalisation de la politique en matière d'environnement naturel.

### *Article 3*

Cet article précise les missions de l'observatoire de l'environnement naturel. Il est souligné que la troisième mission de l'observatoire (à savoir „proposer un programme d'actions concrètes à réaliser par l'Etat et les syndicats“) ira de pair avec le plan national concernant la protection de la nature.

### *Article 4*

L'article 4 précise la composition de l'observatoire. Il sera créé une équipe multidisciplinaire, afin d'assurer une représentation équilibrée entre le monde administratif et le monde scientifique.

A noter dans ce contexte qu'une partie des membres de la Commission ont fait état d'un certain déséquilibre au niveau de la composition de l'observatoire puisque ce dernier ne comprendra qu'un seul représentant des syndicats de communes contre trois représentants appartenant aux ONG compétentes en matière de protection de la nature. Toutefois, la proposition tendant à conférer à chaque syndicat la possibilité de déléguer un représentant n'a pas été retenue, étant donné que personne ne saurait prévoir quels seront le développement et le nombre de syndicats dans le futur, et qu'il est partant plus cohérent de se limiter à un seul représentant des syndicats.

### *Article 5*

L'article 5 prévoit une dotation budgétaire de l'Etat à l'observatoire. Cette dotation se justifie par le fait que ce dernier n'a pas le pouvoir de se doter de moyens financiers; elle est de plus un moyen pratique de prévoir le coût de fonctionnement de l'observatoire à terme et d'en contrôler les dépenses.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de préciser le montant annuel des dotations dans le corps même du texte. Les membres de la Commission estiment cependant qu'il n'est pas de mise de le faire, et cela en vertu du principe de l'annualité budgétaire.

Les membres de la Commission insistent pour que les membres de l'observatoire reçoivent une indemnité pour leur présence aux réunions et/ou déplacements (frais de route, frais de séjour). Ces modalités concernant le traitement des membres de l'observatoire seront fixées par règlement grand-ducal.

### *Article 6*

Cet article précise que, comme tout organisme, l'observatoire se dotera d'un règlement d'ordre intérieur régissant son fonctionnement interne.

### *Article 7*

Le partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes est concrétisé sous forme de conventions signées entre le Ministre de l'Environnement et les syndicats de communes oeuvrant dans le domaine de la protection de la nature. A noter que la signature de conventions se limite aux syndicats de communes et ne concerne donc pas les communes individuelles.

### *Article 8*

Cet article précise quelles sont les missions que les conventions peuvent comporter. Ces missions peuvent être réalisées pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat et du Ministère de l'Environnement.

### *Article 9*

L'article 9 précise que les missions définies à l'article précédent bénéficient d'un cofinancement de l'Etat et fixe les taux de cofinancement. Le taux de participation étatique est de:

- 50% pour les mesures réalisées pour le compte des communes membres ou du syndicat;
- 100% pour des mesures nationales réalisées pour le compte du Ministère de l'Environnement.

*Article 10*

La coordination des activités du Ministère de l'Environnement, des syndicats de communes, de l'Administration des Eaux et Forêts, du Musée National d'Histoire Naturelle en vue de la mise en oeuvre de la politique de protection de la nature, revêt un caractère primordial. Cette coordination incombera à un comité de coordination dans lequel les différents partenaires seront représentés.

*Article 11*

Cet article dispose qu'un règlement grand-ducal précisera la répartition des missions entre les différents acteurs du domaine de la protection de la nature.

\*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

\*

## VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### PROJET DE LOI

#### **concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles**

#### **Chapitre I: Objectif**

**Art. 1er.**– La présente loi a pour but de restructurer la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles et d'instituer à ces fins un partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes.

Ce partenariat concerne la sauvegarde de la diversité biologique, la protection et la restauration des paysages, la sensibilisation du public sur le plan communal et intercommunal ainsi que la participation à la gestion d'un réseau de zones protégées à créer au niveau national et régional.

#### **Chapitre II: Observatoire de l'environnement naturel**

**Art. 2.**– Il est créé un observatoire de l'environnement naturel, appelé ci-après „observatoire“, placé sous l'autorité du ministre ayant la protection de la nature et des ressources naturelles dans ses attributions, désigné „le ministre“.

**Art. 3.**– L'observatoire a pour mission:

- de constater l'état de conservation de la diversité biologique;
- de proposer des recherches et études en matière d'environnement naturel;
- de proposer un programme d'actions concrètes à réaliser par l'Etat et les syndicats;
- d'évaluer les mesures réalisées par l'Etat et les syndicats;
- de rédiger tous les deux ans un rapport circonstancié sur la politique en matière d'environnement naturel et sur la mise en oeuvre de cette politique au niveau étatique et communal;
- de suivre la mise en oeuvre du plan national concernant la protection de la nature;
- de saisir le ministre des projets, actions ou mesures susceptibles de promouvoir la protection de l'environnement naturel.

**Art. 4.**– L'observatoire est composé comme suit:

- deux représentants du Ministère de l'Environnement;
- deux représentants de l'Administration des Eaux et Forêts;
- deux représentants du Musée National d'Histoire Naturelle;

- un représentant de l'Université du Luxembourg;
- un représentant des syndicats;
- trois représentants appartenant aux organisations non gouvernementales compétentes en matière de protection de la nature;
- trois scientifiques spécialisés dans le domaine de la sauvegarde de la diversité biologique.

Les représentants sont nommés par le ministre pour un terme de trois ans.

La présidence de l'observatoire est alternativement exercée par un représentant du ministre et des syndicats. Le secrétariat de l'observatoire est assuré par un représentant du ministre.

L'organisation et le fonctionnement de l'observatoire sont précisés par règlement grand-ducal.

**Art. 5.**– L'observatoire dispose d'une dotation annuelle à la charge du budget de l'Etat.

**Art. 6.**– L'observatoire se donne un règlement d'ordre intérieur qui arrête la façon dont il exerce sa mission, compte tenu des dispositions de la loi. Le règlement contient au moins des dispositions relatives à la convocation, aux délibérations, à la publication des actes et à la périodicité des réunions de l'observatoire.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis à l'approbation du ministre.

### **Chapitre III: Partenariat entre l'Etat et les syndicats de communes**

**Art. 7.**– Le ministre est autorisé à passer des conventions relatives au partenariat en matière de protection de la nature et des ressources naturelles avec les syndicats de communes œuvrant dans ce domaine et les syndicats de parcs naturels, désignés ci-après „les syndicats“.

**Art. 8.**– Les conventions peuvent comporter les missions suivantes sur le plan local, communal et intercommunal:

- a) la collecte de données scientifiques et leur transmission aux autorités supérieures compétentes;
- b) l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de protection et de gestion de l'environnement naturel à partir des orientations de l'observatoire;
- c) la promotion des programmes relatifs à la conservation de la diversité biologique;
- d) la sensibilisation des communes membres et de leurs habitants.

**Art. 9.**– Les missions arrêtées par les conventions bénéficient d'un cofinancement de l'Etat.

Les taux de cofinancement sont fixés comme suit:

- 50% pour les missions définies à l'article 8, sous b) et d);
- 100% pour les missions définies à l'article 8, sous a) et c).

**Art. 10.**– Il est institué un comité de coordination placé sous l'autorité du ministre. Ce comité a pour mission d'assurer la cohérence et la coordination entre les programmes et activités à réaliser par les syndicats dans le cadre des conventions conclues. Le comité est composé comme suit:

- deux représentants du Ministère de l'Environnement, dont le président du comité;
- deux représentants de l'Administration des Eaux et Forêts, dont le secrétaire;
- un représentant du Musée National d'Histoire Naturelle;
- un représentant par syndicat signataire d'une convention.

Les représentants sont nommés par le ministre pour un terme de trois ans.

**Art. 11.**– Les critères de répartition des missions, arrêtées par les conventions, entre le Ministère de l'Environnement, les syndicats, l'Administration des Eaux et Forêts et le Musée National d'Histoire Naturelle, sont déterminés par règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 10 mai 2005

*Le Président-Rapporteur,*  
Roger NEGRI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5355/03

**N° 5355<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le partenariat entre les syndicats de communes et  
l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière  
de protection de la nature et des ressources naturelles**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(21.6.2005)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 13 juin 2005 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**concernant le partenariat entre les syndicats de communes et  
l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière  
de protection de la nature et des ressources naturelles**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 9 juin 2005 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 28 septembre 2004;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 21 juin 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5355

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

A — N° 135

23 août 2005

---

**Sommaire**

**PARTENARIAT EN MATIERE DE PROTECTION DE LA NATURE**

Loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles ..... page 2430