

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'intégrité 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 pagne 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

