

N° 7655¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant

1. création d'un pacte nature avec les communes
2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(9.11.2020)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises tient à préciser que le présent avis est le fruit d'une auto-saisine, bien que le projet de loi sous examen concerne directement les communes, comme son titre l'indique. Le SYVICOL en a pris connaissance par le biais du communiqué de presse résumant les travaux du Conseil de Gouvernement du 15 juillet 2020, séance lors de laquelle ledit projet de loi a été approuvé.

Madame la Ministre de l'Environnement a invité le Bureau du SYVICOL à une réunion qui a eu lieu en date du 28 août 2020, après le dépôt du projet de loi, au cours de laquelle ont été présentées le pacte nature ainsi que les nouvelles mesures du pacte climat 2.0.

A l'instar du pacte climat et du pacte logement, le pacte nature a comme objectif d'instaurer un partenariat entre l'Etat et les communes pour promouvoir leur engagement, ici dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. Cependant, contrairement aux deux autres pactes, on se trouve dans le cadre d'une mission obligatoire des communes, qui leur a été octroyée par l'article 69¹ de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et dans une moindre mesure par l'article 37 de cette loi.

Dans son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, auquel il est renvoyé pour le surplus, le SYVICOL avait soutenu l'ancrage de cette mission du secteur communal dans la loi, étant d'avis que l'article 69 « *traduit de manière proportionnée la volonté de favoriser une participation active des communes en matière de protection de la nature, tout en reflétant le principe que le rôle des communes est complémentaire à celui de l'Etat.* »

Le SYVICOL considère que l'on se situe donc clairement dans le cadre de l'exécution d'une mission partagée par l'Etat et les communes, et ce constat appelle plusieurs remarques.

Premièrement et selon le principe de connexité, chaque nouvelle mission attribuée aux communes devrait être accompagnée d'un transfert de moyens financiers nécessaires à son exécution ou de la création de la possibilité de générer de nouveaux revenus. En attendant l'inscription de ce principe

¹ Art 69. Les communes ont pour mission de promouvoir sur le plan local la protection de la diversité biologique, la conservation et la restauration des paysages naturels et la cohérence écologique. Elles contribuent à la sensibilisation du public en faveur de la protection de la nature. Les communes peuvent conférer cette mission à un syndicat de communes.

dans la Constitution², le SYVICOL avait demandé que les communes se voient allouer les moyens financiers leur permettant de remplir cette nouvelle mission, alors qu'elles doivent pouvoir compter sur des ressources financières stables et prévisibles sur le long terme.

Or, loin de vouloir s'opposer à une participation financière de l'Etat dans le cadre pacte nature, le SYVICOL constate que tant le principe de la participation financière de l'Etat, que les subventions prévues par le pacte nature, ne répondent pas à cet objectif de stabilité et de prévisibilité des ressources. En l'occurrence, l'aide financière accordée constitue davantage un pécule gagné par les communes plutôt qu'un réel financement.

Deuxièmement, l'exercice d'une mission partagée implique des règles de codécision transparentes, qui reflètent le rôle confié aux communes et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision. Dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà fait part de sa préoccupation que l'article 69 ne serve d'alibi pour faire accepter de nouvelles obligations aux communes, sans refléter le souci réel de les impliquer dans la planification de la politique environnementale au niveau national.

Malheureusement, la pratique semble lui avoir donné raison puisque ni le plan national concernant la protection de la nature³ (PNPN) pour la période 2017 - 2021, ni le présent projet de loi, n'ont été élaborés en collaboration avec les communes. Ceci contraste avec l'affirmation des auteurs du projet de loi que « *les communes sont des partenaires essentiels de l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles* ». Dont acte. Le SYVICOL espère que cet oubli sera réparé dans le cadre de la révision du plan national concernant la protection de la nature, surtout dans la mesure où les communes, en souscrivant au pacte nature, contribuent sur leur territoire à la mise en oeuvre de ses objectifs.

Ceci nous amène à notre troisième remarque : si les communes participent à la réalisation du plan national concernant la protection de la nature, il revient à l'Etat d'assumer la responsabilité de ce plan « national » et des autres plans qu'il adopte, de même que le respect des obligations communautaires issues des directives „Habitats“ et „Oiseaux“, et il ne saurait se décharger de cette mission sur les communes ou les syndicats de communes. En effet, le SYVICOL a récemment noté une certaine tendance consistant à faire cavalier seul puis à demander l'aide de ses partenaires pour lui prêter main forte.

Ces remarques préliminaires étant faites, le nouveau pacte nature doit constituer un cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour encourager les communes à agir en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité.

Le pacte nature est très largement inspiré du pacte climat dont il épouse la structure et la philosophie. Il s'appuie sur un conseiller pacte nature, une équipe pacte nature, et un délégué « My Nature ». Dans ce domaine néanmoins, il y a déjà des structures actives existantes : stations biologiques, parcs naturels, syndicats de communes, animateur Natura 2000, etc. Le conseiller pacte nature aura donc non seulement un rôle de conseiller, mais aussi de coordinateur, et il devra s'appuyer sur ce réseau pour remplir sa mission. Le succès du pacte nature dépendra en partie de l'interaction entre les différents acteurs sur le terrain.

Le pacte nature propose soixante-dix mesures qui se répartissent dans six domaines thématiques : l'établissement et la mise en oeuvre d'une stratégie générale en matière de protection de la nature, le milieu urbain, le milieu des paysages ouverts, le milieu aquatique, le milieu forestier, la coopération et la communication.

Si certains domaines d'action du pacte nature et du pacte climat sont similaires, la différence se fait au niveau des mesures à mettre en oeuvre : tandis que le pacte climat agit sur le volet technique de telle ou telle mesure, le pacte nature se concentre sur tout ce qui est du ressort « protection de la nature ».

Les mesures du catalogue valent entre 1 et 5 points : 1 point nécessite une décision du conseil communal, 3 points une décision suivie de sa mise en oeuvre, et le maximum de 5 points est atteint

2 Selon le procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2019 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, la modification de l'article 121, paragraphe 3, figure parmi la trentaine d'articles faisant l'objet d'un consensus en vue d'une révision de la Constitution. Cet article prévoit que « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

3 Article 47 de la loi du 18 juillet 2018 concernant l'élaboration du plan national concernant la protection de la nature : « (1) Le ministre établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats des communes et les milieux concernés un plan national concernant la protection de la nature. »

lorsque la mise en œuvre correspond à un objectif du PNP, le nombre total de points pouvant être atteint étant de 220. Le niveau de certification de la commune dépendra de son score dans la mise en œuvre des mesures du catalogue.

Du point de vue financier, le mode de calcul de la subvention de certification favorise davantage les grandes communes, sans égard à la densité de leur population. Or, ce sont souvent les communes ayant le plus de surface hors zones d'habitation qui assument une fonction récréative au profit des autres communes plus grandes et plus densément peuplées. Cette fonction n'est pas valorisée dans le cadre du Fonds de dotation globale des communes, et le SYVICOL aurait salué une récompense financière pour les communes qui jouent ce rôle.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres de la commission technique du SYVICOL et d'experts que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le pacte nature, qui s'étend du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, a comme objectif d'instaurer un **partenariat entre l'Etat et les communes** pour promouvoir leur engagement dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. Le SYVICOL donne à considérer que les objectifs poursuivis par le pacte nature s'inscrivent dans le cadre de la mission obligatoire octroyée aux communes par **l'article 69 de la loi du 18 juillet 2018** concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.
- Il s'agit d'une **mission partagée** par l'Etat et les communes, laquelle nécessite des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables.
- Or, le SYVICOL constate que tant le principe de la participation financière de l'Etat, que les subventions prévues par le pacte nature, ne répondent pas aux objectifs de **stabilité et de prévisibilité** des ressources financières nécessaires à l'exécution de cette mission.
- De même, l'exercice d'une mission partagée implique des règles de codécision transparentes, qui traduisent le **rôle confié aux communes** et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision. Le SYVICOL appelle les autorités étatiques à mettre en place une véritable **collaboration avec le niveau local** en ce qui concerne tant l'élaboration et la révision des instruments de **planification de la politique environnementale** au niveau national mis en œuvre par le pacte nature, qu'en ce qui concerne l'évolution du pacte nature lui-même.
- Le pacte nature épouse la structure du pacte climat, en s'appuyant sur un conseiller pacte nature, une équipe pacte nature, et un délégué « My Nature ». Il y a cependant déjà des **structures existantes** qui fonctionnent : stations biologiques, parcs naturels, syndicats de communes, animateur Natura 2000, etc. Le conseiller pacte nature aura donc non seulement un rôle de conseiller, mais aussi de **coordinateur**, et il devra s'appuyer sur ce réseau pour remplir sa mission.
- Le SYVICOL salue la création de **quatre catégories de certification**, 40%, 50%, 60 et 70%. Cette augmentation progressive par paliers de 10% devrait faciliter et favoriser les progrès des communes vers un niveau supérieur.
- Le SYVICOL est d'avis que la date de la **première demande d'audit** doit être laissée à l'**appréciation des autorités communales**, sous condition néanmoins qu'un premier audit ait lieu au cours des trois premières années suivant la signature du pacte.
- Les subventions et frais alloués dans le cadre du pacte nature se composent de trois éléments. Le SYVICOL salue le fait que le pacte nature comprend une **subvention annuelle de participation de 10.000.-EUR** pour frais de fonctionnement, alors que cette même subvention a été supprimée dans le cadre du pacte climat.
- L'Etat prendra également en charge les coûts liés à la mise à disposition des **conseillers pacte nature**. Le SYVICOL demande à ce que le **nombre d'heures prestées** pris en charge soit précisé à l'article 4 du projet de loi, et qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre un conseiller pacte nature externe ou interne.
- Enfin, une **subvention de certification annuelle** viendra récompenser les communes qui ont atteint un des quatre niveaux de certification. La **part forfaitaire** de la subvention de certification dépend de la catégorie de certification et varie entre 25.000 et 70.000.- EUR par an.

- La **part variable**, elle, est fonction de la catégorie de certification, de l'année d'octroi de la première certification, et de la surface du territoire communal. Le SYVICOL demande la **suppression du plafond** de 10.000 ha, qui concerne pour l'instant une seule commune du pays mais qui risque de pénaliser de nouvelles communes issues d'une fusion.
- La **taille de la commune** est le facteur prépondérant dans ce mode de calcul, davantage que le niveau de certification atteint par cette dernière. Le SYVICOL préconise de procéder à une **évaluation** du mode de calcul de la subvention de certification après une période de trois ou quatre années pour voir où se situent les communes et le cas échéant ajuster les montants, notamment la part forfaitaire.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à la disposition prévoyant l'obligation d'une **progression annuelle minimale**, sanctionnée par la perte de la subvention de certification. Non seulement, cette progression annuelle minimale sera très difficile à atteindre, mais encore quasiment impossible à **contrôler**. Si le but de cette disposition est d'encourager les communes à progresser dans la mise en œuvre du pacte, pourquoi donc les **pénaliser** ?
- Le SYVICOL préconise d'adopter au contraire une **approche positive** en adéquation avec la philosophie du pacte nature, consistant à encourager encore davantage les communes qui vont au-delà du minimum requis pour obtenir une certification, et qui atteignent une progression minimale « atténuée » sur une période de 3 ans, laquelle pourrait être vérifiée via l'audit. Ainsi, les communes ne perdraient rien, mais elles seraient récompensées par l'attribution d'un **bonus supplémentaire**.
- Le SYVICOL salue la présence d'au moins **un membre du conseil communal** dans l'équipe pacte nature tout en rappelant et en soulignant que cette personne, quand bien même il s'agirait d'un membre du collège des bourgmestre et échevins, ne peut pas prendre seule de décision engageant la commune. De même, l'équipe pacte nature a un rôle **consultatif** et elle soumet des propositions aux autorités communales, qui sont libres de décider.
- En ce qui concerne le conseiller pacte nature, le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait davantage **valoriser l'expérience professionnelle** qui pourrait utilement remplacer une formation universitaire, et **renforcer leur formation spécifique**.
- Le catalogue de mesures contient **soixante-dix mesures** pour un total de 220 points, qui se répartissent dans six domaines thématiques : l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie générale en matière de protection de la nature, le milieu urbain, le milieu des paysages ouverts, le milieu aquatique, le milieu forestier, la coopération et la communication. Une approche **flexible et individualisée** selon les communes est d'autant plus importante que la quantification de certaines mesures manque parfois de **réalisme**.
- Le SYVICOL espère que le pacte nature sera, comme le pacte climat, d'**interprétation souple** afin qu'une commune, lorsqu'elle ne peut manifestement pas remplir une mesure ou seulement partiellement, puisse demander une **dérogation ou une réduction** du nombre de points par rapport à cette mesure précise.

*

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

Cet article crée le pacte nature et décrit les objectifs qu'il poursuit, c'est-à-dire promouvoir l'engagement des communes pour :

- la protection de la nature et des ressources naturelles
- la lutte contre le déclin de la biodiversité
- la restauration des biotopes et habitats
- le rétablissement de la connectivité écologique
- la résilience des écosystèmes
- le rétablissement des services écosystémiques

Le pacte climat s'étend du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030.

Les mesures reprises dans le catalogue visent à la mise en œuvre du PNP, du plan de gestion des districts hydrographiques et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique. Il faut

remarquer que ces instruments doivent être actualisés ou révisés à des échéances précises, qui ne coïncident pas forcément : selon quelles échéances le catalogue de mesures sera-t-il adapté ?

Le SYVICOL rappelle sa demande d'une véritable collaboration avec le niveau local en ce qui concerne l'élaboration et/ou la révision de ces instruments.

Article 2

L'article 2 prévoit les modalités relatives à l'évaluation du niveau de performance de la commune par un auditeur.

Ainsi, le pacte nature prévoit qu'un audit doit avoir lieu au cours de la première année qui suit la signature du pacte nature, puis obligatoirement tous les trois ans à partir de l'octroi de la certification, ou à tout moment à la demande de la commune ou sur initiative du ministre ou de son délégué.

Si la périodicité des audits après la première certification est la même que pour le pacte climat, il est surprenant que le projet de loi impose un premier audit au cours de la première année après la signature du contrat. En effet, la logique du pacte nature veut qu'une commune, après s'être engagée par sa signature, exécute certaines obligations qualifiées d'essentielles, notamment procéder à un état des lieux initial, élaborer et mettre en œuvre un programme de travail, etc. Ce n'est donc qu'après une certaine période, que l'on pourra véritablement évaluer les effets de ces actions sur la politique générale de la commune.

Ici, cette logique est inversée : en procédant au cours de la première année à un audit, le risque est plus élevé qu'une commune n'atteigne pas le niveau de certification de base, ou qu'elle atteigne un niveau qui ne reflète pas ses engagements pris à court ou moyen terme, car elle n'aura pas eu le temps nécessaire pour les mettre en œuvre, respectivement pour que l'on puisse mesurer leurs effets. Le commentaire des articles n'apporte pas d'ailleurs aucune explication quant à ce choix des auteurs.

Cette remarque est d'autant plus vraie que sur les dix communes ayant participé à une phase pilote, quatre communes n'ont pas atteint le niveau de certification de base. De même, d'après la fiche financière, seule la moitié des communes participant au pacte nature (5 sur 10 pour l'année 2021) feront l'objet d'une certification, selon les projections du ministère.

Le SYVICOL est dès lors d'avis que l'opportunité de la première demande d'audit doit être laissée à l'appréciation des autorités communales : soit la commune estime qu'elle est prête et elle décide de faire sa demande consécutivement à l'état des lieux initial et à l'adoption du programme de travail, soit elle décide de retarder ce premier audit afin de pouvoir mettre en œuvre un ensemble de mesures et viser une catégorie de certification plus élevée.

L'article 2 doit donc être modifié en ce sens que le texte se limite à prévoir un premier audit obligatoire au cours des trois premières années suivant la signature du pacte, puis les audits subséquents au moins tous les trois ans à partir de l'octroi de la première certification, sachant qu'un audit peut avoir lieu à tout moment sur demande de la commune ou sur initiative du ministre ou de son délégué. De cette manière, si la commune ne fait pas les diligences nécessaires au cours des trois premières années, le délégué pourra toujours agir à sa place. D'ailleurs, ce risque est d'autant plus limité que les incitations financières encouragent les communes à se faire certifier le plus rapidement possible.

Article 3

L'article 3 fixe les niveaux de certification et détermine le seuil minimal respectif à atteindre dans chaque catégorie :

- la certification de base correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 40% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 1 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 50% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 2 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 60% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 3 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 70% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures

Le SYVICOL salue la création de quatre catégories de certification, chaque pallier correspondant à une augmentation de 10%. Cette augmentation progressive devrait faciliter et favoriser les progrès des communes vers un niveau supérieur.

Article 4

L'article 4, paragraphe 1^{er} est relatif aux subventions et frais alloués dans le cadre du pacte nature, qui se composent de trois éléments :

Tout d'abord, le projet de loi prévoit le paiement d'une subvention annuelle de participation de 10.000.-EUR pour frais de fonctionnement, alors que cette même subvention a été supprimée dans le cadre du pacte climat. Le SYVICOL s'en félicite car les communes investissent leurs propres ressources dans l'exécution du pacte.

Ensuite, l'Etat prendra en charge les coûts liés à la mise à disposition des conseillers pacte nature internes ou externes. Le projet de loi prévoit une prise en charge annuelle pendant la durée de validité du pacte, mais sans en préciser les modalités.

Ainsi, en ce qui concerne le nombre d'heures prestées prises en charge par l'Etat, plusieurs informations contradictoires figurent dans le texte. L'article 6 du contrat-type pacte nature prévoit que *« l'Etat s'engage de prendre en charge les coûts liés à la mise à disposition des Conseillers Pacte Nature, indépendamment de leur statut interne ou externe dans les limites définies au niveau de l'Annexe III. Dans le cas du Conseiller externe, les modalités de paiement sont fixées dans le contrat entre ce dernier et le Délégué. Dans le cas d'un conseiller interne, l'Etat s'engage à payer une somme forfaitaire correspondant à 250 heures par an. »*

Ladite annexe III, qui concerne les conseillers pacte nature, dispose sous le point b). Envergure des tâches incombant aux Conseillers Pacte Nature – sans distinction quant au fait qu'ils soient internes ou externes – que *« le temps accordé pour les prestations du Conseiller Pacte Nature est fixé à 250 heures par an. Dans le cas d'une coopération intercommunale, le temps accordé est la somme des temps accordés à chaque commune individuellement. »*

Finalement, la fiche financière indique, dans le cadre du soutien financier assuré par l'Etat, que celui-ci prend en charge les *« frais liés aux conseillers pacte nature externes mis à disposition des communes. Le nombre d'heures prestées par le conseiller nature prises en charge par l'Etat varie en fonction de la taille de la commune. »*

Le SYVICOL demande à ce que le nombre d'heures prestées effectivement pris en charge par l'Etat soit précisé à l'article 4 du projet de loi, et qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre un conseiller pacte nature externe ou interne.

Pour ce qui est des compétences du conseiller pacte nature, il faut également se référer à l'annexe III. Selon ce document, le conseiller pacte nature doit disposer d'une formation universitaire de niveau Bachelor en sciences de l'environnement naturel ou domaine apparenté, ainsi que d'une expérience professionnelle d'au moins deux années dans au moins un des domaines centraux du pacte nature. Le SYVICOL est d'avis qu'une expérience professionnelle plus longue (3 ou 5 ans, par exemple) pourrait utilement remplacer une formation universitaire, les « domaines apparentés » n'étant par ailleurs pas précisés.

Le texte exige encore que le conseiller pacte nature dispose de connaissances fondamentales des politiques mises en œuvre par le pacte nature, ainsi que de compétences dans la gestion de projets et dans l'animation de processus. Il va de soi que ces connaissances et ces compétences devront être développées dans le cadre de la formation initiale à laquelle devront participer les conseillers pacte nature, ainsi que lors des formations continues. Le SYVICOL se demande si les deux jours de formation initiale seront suffisants pour couvrir l'ensemble de ces thématiques.

Enfin, le projet de loi prévoit le paiement d'une subvention de certification annuelle, qui se subdivise elle-même en une part forfaitaire et une part variable. La part forfaitaire dépend de la catégorie de certification et varie entre 25.000 et 70.000.-EUR par an. La part variable, elle, est fonction de la catégorie de certification, de l'année d'octroi de la première certification, et de la surface du territoire communal.

L'ensemble de ces subventions sont plafonnées à un maximum de 10.000 ha. Ce seuil concerne actuellement une seule commune, à savoir la commune de Wincrange (11.340 ha). Il risque néanmoins à l'avenir de pénaliser d'autres communes issues d'une fusion, ce qui est contraire à la politique gouvernementale visant par ailleurs à encourager les fusions volontaires de communes⁴. Le SYVICOL demande partant la suppression de ce plafond.

⁴ Accord de coalition 2018-2023, « Communes », page 37

La subvention de certification se présente comme suit :

	<i>Part forfaitaire</i>	<i>Part variable</i>
Certification de base (40% du score maximal)	10.000.-EUR frais de fonctionnement (pm) 25.000.-EUR	10.-€/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 100.000 7,5.-€/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 75.000 5.-€/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 50.000
Certification de catégorie 1 (50% du score maximal)	10.000.-EUR frais de fonctionnement (pm) 35.000.-EUR	20.-€/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 200.000 15.-€/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 150.000 10.-€/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 100.000
Certification de catégorie 2 (60% du score maximal)	10.000.-EUR frais de fonctionnement (pm) 50.000.-EUR	30.-€/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 300.000 25.-€/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 250.000 20.-€/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 200.000
Certification de catégorie 3 (70% du score maximal)	10.000.-EUR frais de fonctionnement (pm) 70.000.-EUR	40.-€/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 400.000 35.-€/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 350.000 30.-€/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 300.000

Afin de rendre ces formules un peu plus concrètes, nous les avons appliquées à quatre exemples fictifs, ce qui donne les résultats suivants :

- Commune du Lac de la Haute-Sûre, d'une superficie de 48,5 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de base le 1^{er} janvier 2023, sa subvention de certification s'élèvera à $25.000 + 10 \times 4.850 = 73.500$.-EUR
- Commune de Beckerich, d'une superficie de 28,4 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 1 le 1^{er} janvier 2025, sa subvention de certification s'élèvera à $35.000 + 20 \times 2.840 = 91.800$.-EUR
- Commune de Bourscheid, d'une superficie de 36,9 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 2 le 1^{er} janvier 2024, sa subvention de certification s'élèvera à $50.000 + 30 \times 3.690 = 160.700$.-EUR
- Commune de Beaufort, d'une superficie de 13,7 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 3 le 1^{er} janvier 2025, sa subvention de certification s'élèvera à $70.000 + 35 \times 1.370 = 117.950$.-EUR

Cette simulation montre que la taille de la commune est le facteur prépondérant, davantage que le niveau de certification atteint par cette dernière. Cette approche peut se justifier puisque la mise en oeuvre des mesures prévues au catalogue sera plus difficile et coûteuse pour une commune ayant un plus grand territoire que pour les petites communes – ce qui est notamment le cas pour toutes les mesures où le nombre de points est calculé en fonction du pourcentage de mise en oeuvre de la mesure sur l'ensemble du territoire de la commune (à titre d'exemple, les points 1.3.3 ; 3.6 ; 4.6 ; etc.). Le SYVICOL est néanmoins d'avis qu'il serait intéressant de voir où les communes se situent après une période de trois ou quatre années pour ajuster le cas échéant le montant de la subvention de certification, notamment la part forfaitaire, afin de réduire l'écart constaté entre la taille de la commune par rapport à la catégorie de certification.

L'article 4, paragraphe 2, impose à toute commune certifiée une progression annuelle minimale de son niveau de performance, qui conditionne l'allocation de la subvention de certification visée ci-dessus. La progression minimale annuelle à atteindre varie selon la catégorie de certification : 2% pour la catégorie de base, 1% pour la catégorie 1, et 0,5% pour la catégorie 2. Pour la catégorie 3, aucune progression n'est exigée.

Le SYVICOL émet plusieurs objections par rapport à cette disposition à laquelle il doit fermement s'opposer.

En premier lieu, il donne à considérer que le pacte nature, à l'instar du pacte climat, n'est pas un instrument statique. Son catalogue de mesures sera adapté en cours d'exécution du contrat⁵, rendant cette progression encore plus difficile à atteindre – surtout pour les deux premières catégories. Ainsi, au cours de l'exécution du pacte climat, les communes ont perdu en général entre 3 et 4% lors de chaque adaptation du catalogue. Par extrapolation, la progression minimale annuelle exigée par le projet de loi n'est pas adaptée, alors que même si les communes progressent dans la mise en œuvre du pacte nature, elles vont de fait reculer ou tout au mieux faire du surplace.

Pour ce qui est de la catégorie de base (40%), une progression annuelle de 2% signifie qu'au plus tard 6 ans après la première certification, la commune devrait avoir atteint le taux de la catégorie 1, c'est-à-dire 50%. Une telle progression exponentielle n'est pas réaliste au regard des considérations qui précèdent, que ce soit pour la catégorie de base ou encore pour les deux autres catégories concernées.

Ensuite, se pose la question du contrôle de cette progression annuelle minimale et de sa sanction: de quelle manière peut-on vérifier une progression annuelle minimale alors que l'audit a lieu tous les 3 ans ? Dans ce cas, il faudrait auditer toutes les communes participant au pacte nature tous les ans, et non pas tous les 3 ans, ce qui n'est pas réaliste. Le cas échéant, la progression minimale devrait prendre en compte un intervalle plus long, correspondant par exemple à une période d'audit.

En ce qui concerne la sanction, le texte prévoit la perte de la subvention annuelle de certification, alors même que la commune a atteint les objectifs fixés par le pacte nature et relève de la catégorie dans laquelle elle est certifiée. Imaginons une commune certifiée dans la catégorie 2 au 30 juin 2023. Un audit réalisé le 15 janvier 2026 constate que la commune a atteint 51,7% du score maximal du catalogue de mesures. Bien que la commune ait fait les efforts nécessaires et qu'elle relève de la catégorie de certification 2, elle se verrait privée de l'intégralité de sa subvention de certification faute d'avoir atteint le score de 52% – reste encore à savoir à partir de quelle date ?

Un tel système serait particulièrement injuste si ce n'est contraire à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 3, dans la mesure où, de l'avis du SYVICOL, seule la part variable de la subvention de certification pourrait le cas échéant être concernée.

De manière générale, le SYVICOL est cependant d'avis que le pacte nature est suffisamment incitatif pour pousser les communes à faire des efforts en vue d'atteindre une catégorie supérieure, ce qu'a d'ailleurs démontré le dispositif du pacte climat qui a fait ses preuves. Si le but de cette disposition est d'encourager les communes à progresser dans la mise en œuvre du pacte, pourquoi donc les pénaliser ?

Au contraire, le SYVICOL préconise d'adopter une approche positive en adéquation avec la philosophie du pacte nature, consistant à encourager encore davantage les communes qui vont au-delà du minimum requis pour obtenir une certification, et qui atteignent une progression minimale « atténuée » sur une période de 3 ans, laquelle pourrait être vérifiée via l'audit. Ces communes seraient ainsi récompensées par l'attribution d'un bonus supplémentaire.

Articles 5, 6 et 7

Sans commentaire

Article 8

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi a été fixée au 1^{er} janvier 2021.

*

⁵ Les auteurs prévoient une révision du catalogue tous les trois ans.

III. REMARQUES CONCERNANT LE PROJET DE CONTRAT PACTE NATURE ET SES ANNEXES

Contrat-type « pacte nature »

L'article 3 relatif aux obligations de la commune appelle plusieurs observations.

En ce qui concerne la composition de l'équipe pacte nature, le SYVICOL salue la présence d'au moins un membre du conseil communal, tout en rappelant et soulignant que cette personne, quand bien même il s'agirait d'un membre du collège des bourgmestre et échevins, ne peut pas prendre seul de décision engageant la commune.

Pour ce qui est des articles 3.1 (respect de la progression annuelle minimale) et 3.3 (audit au cours de la première année), il est renvoyé aux développements ci-dessus.

Annexe III – Conseillers pacte nature

Au point B. Envergure des tâches incombant aux conseillers pacte nature, il est précisé que « *la commune doit s'assurer et garantir que le Conseiller Pacte Nature exécute les tâches telles que définies sub. A de la présente Annexe III et maintient strictement confidentiels les documents, savoir-faire, instruments obtenus dans le cadre de l'exécution de ses tâches* ».

Le SYVICOL tient à faire remarquer que la commune ne peut pas se porter garante de l'exécution de la mission et des tâches du conseiller pacte nature, tout au moins dans le cas d'un conseiller externe. Ce dernier doit, conformément au contrat signé entre celui-ci et le délégué, exécuter les tâches décrites et assumer la responsabilité afférente, et la commune ne saurait être comptable des actes d'un tiers mis à disposition. Si garant il doit y avoir, alors ce doit être le délégué My Nature. La même observation vaut pour la confidentialité, dans la mesure où le conseiller pacte nature est tenu au secret professionnel.

Le SYVICOL recommande de supprimer ce point.

*

IV. REMARQUES CONCERNANT L'ANNEXE IV – CATALOGUE DE MESURES

Le SYVICOL espère que le pacte nature sera, comme le pacte climat, d'interprétation souple afin qu'une commune, lorsqu'elle ne peut manifestement pas remplir une mesure (par exemple, une commune qui n'a pas une zone classée Natura 2000 sur son territoire 1.3.1/1.3.2 – dans la mesure où cela ne dépend pas d'elle, ou bien une commune qui n'a pas de cantine 6.3) ou seulement partiellement, puisse demander une réduction du nombre de points ou une dérogation par rapport à cette mesure précise. Il estime indispensable d'adopter une approche flexible et individualisée selon les communes.

D'autre part, le SYVICOL est d'avis que la quantification de certaines mesures manque parfois de réalisme.

Remarques concernant des mesures particulières :

	<i>Maßnahme</i>	<i>Punkteverteilung</i>	<i>Kommentar</i>
1.3.	Schutzgebiete		
1.3.3.	Flächenanteil der ausgewiesenen Naturschutzgebiete auf Gemeindegebiet (in %)	>0%: 1 Punkt; 1-2%: 2 Punkte; 2-3%: 3 Punkte; etc.	Etc.? le maximum pour cette mesure est de 3 points
2.	Siedlungsraum		
2.1.	Gestaltung und Bewirtschaftung der öffentlichen naturnahen Grünflächen im Interesse der Biodiversität		
2.1.3.	Biotopflächen des Siedlungsbereiches stehen digital im Geoportal zur Verfügung (ja/nein)	Ja: 1 Punkt	Qui introduit les données sur le Géoportail?
2.1.7.	Die Gemeinde unterstützt „urban gardening“- und „urban farming“-Projekte ohne Einsatz von Pestiziden oder synthetischem Dünger, sowie ohne Torf (ja/nein)	Ja: 1 Punkt	Und Gemeinschaftsgärten?
3.	Offenland (zone agricole, horticole und viticole)		
3.4.	Maßnahmen für Amphibien: Dichte von naturnahen Stillgewässern (BTK; > 25 m ²) auf Gemeindegebiet, bzw. die über Pachtvertrag gesichert wurden (Anzahl/km ² Offenland)	1/km ² : 1 Punkt, 2/km ² : 2 Punkte, 3/km ² : 3 Punkte	Le système d'attribution des points est-il réaliste?
3.5.	Trockenmauern, Steinriegel und Steinhaufen auf Gemeindegebiet (in m ²)	>1.000 m ² : 1 Punkt, >2.000 m ² : 2 Punkte, >3.000 m ² : 3 Punkte	
3.6.	Anteil der Länge unbefestigter Feldwege an der gesamten Länge aller Feldwegen (in %)	>5%: 1 Punkt; >7,5%: 2 Punkte; >10%: 3 Punkte	Cf Klimapakt 4.3.1
3.12.	Teilnahme von Landwirten und Privatpersonen am Biodiversitäts-programm oder gleichwertigen Agrarumweltmaßnahmen auf privaten Flächen: Umsetzung wird von der Gemeinde finanziell unterstützt, sowie begleitende Studien (ja/nein)	Ja: 3 Punkte	Ces données seront-elles partagées avec les communes?
3.13.	Flächenanteil von Flächen unter Biodiversitätsvertrag an der Gesamtagrarfläche der Gemeinde (in %)	5 - 10%: 1 Punkt, 10 - 20%: 2 Punkte, >20%: 3 Punkte	
5.	Wald		
5.3.	Kommunaler Wald zertifiziert (FSC und/oder PEFC)	PEFC: 1 Punkt, FSC: 2 Punkte, PEFC + FSC: 3 Punkte	Ces certifications sont équivalentes et doivent valoir le même nombre de points, 2
5.6.	Flächendeckend in allen Laubhochwäldern mind. 4 Biotopbäume/ha im Gemeindewald, digitalisiert und im Geoportal abrufbar (ja/nein)	≥4 Biotopbäume/ha: 2 Punkte, ≥6 Biotopbäume/ha: 3 Punkte, ≥8 Biotopbäume/ha: 4 Punkte, ≥10 Biotopbäume/ha: 5 Punkte	Géoportail : même remarque que sous 2.1.3
5.7.	Flächendeckend in allen Laubhochwäldern; Belassen von Totholz (stehend oder liegend, mit BHD>40cm) mind. 4 Totholz-Bäume/ha im Gemeindewald, digitalisiert und im Geoportal abrufbar (ja/nein), davon mind. 2 stehende Totholz-Bäume/ha	Ja; Staffellung: ≥4 Totholzbäume/ha : 3 Punkte, bzw. davon ≥2 stehende Totholzbäume/ha: 5Punkte	Plusieurs mesures en une seule, comment se fera l'évaluation?

	<i>Maßnahme</i>	<i>Punkteverteilung</i>	<i>Kommentar</i>
5.8.	Maßnahmen im Interesse eines optimal strukturierten Waldrandes des Gemeindewaldes	>25%: 1 Punkt, > 50%: 3 Punkte, > 75%: 5 Punkte	Was für Maßnahmen? Bewäertung?
6.	Kooperation & Kommunikation		
6.2.	Kauf von biologischen Produkten (regional & saisonal wo möglich) : Lastenheft existiert u.a. für die eigenen Veranstaltungen der Gemeinde und wurde vom Gemeinderat angenommen. (ja/nein)	Ja: 1 Punkt (Lastenheft existiert – mindestens 50% Bio)	La condition de 50% de produits bio figure au niveau de l'évaluation.
6.3.	Biologische Produkte (Label-orientiert; regional & saisonal wo möglich), finden in Gemeindegaststätten (Schulen, Kindergärten, Maison Relais, Altenheime) Verwendung.	>25% 1 Punkt, > 37,5% 2 Punkte, > 50 % 3 Punkte	Ne serait-il pas plus logique d'encourager l'achat de produits régionaux et de saison (économie circulaire), en récompensant davantage ceux issus de l'agriculture biologique?
6.4.	Biologische Produkte (Label-orientiert; regional & saisonal wo möglich), finden bei Gemeindeveranstaltungen Verwendung.	Ja: 1 Punkt	

Adopté par le comité du SYVICOL, le 9 novembre 2020

