

N° 7655¹³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT, DE L'ENERGIE
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(6.7.2021)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président-Rapporteur ; MM. Carlo BACK, André BAULER, Mmes Myriam CECCHETTI, Stéphanie EMPAIN, MM. Georges ENGEL, Paul GALLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fred KEUP, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 25 août 2020 par la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Le Conseil d'État a émis son avis le 4 mars 2021. Son avis complémentaire date du 11 mai 2021 et son deuxième avis complémentaire du 29 juin 2021.

Les avis respectifs de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de la Chambre des Métiers, de la Chambre de Commerce et de la Chambre d'Agriculture datent des 18 décembre 2020, 20 janvier, 7 avril et 9 avril 2021.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises date du 9 novembre 2020 ; son avis complémentaire date du 31 mai 2021.

Le 17 septembre 2020, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé M. François Benoy comme rapporteur du projet de loi ; elle a examiné le projet de loi au cours de cette même réunion.

La Commission a examiné l'avis du Conseil d'État au cours de sa réunion du 24 mars et a adopté une série d'amendements lors de la réunion du 31 mars 2021.

Elle a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État au cours de sa réunion du 7 juin 2021 et a adopté un nouvel amendement le même jour.

Elle a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État au cours de sa réunion du 6 juillet 2021 et a adopté le présent rapport le même jour.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est de mettre en place un partenariat entre l'État et les communes dans le domaine de la protection de la nature. En fixant un cadre législatif, financier et technique pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, le pacte nature vise à encourager les communes à participer davantage à la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature, ainsi que du volet écologique du plan de gestion des districts hydrographiques et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique, moyennant un système de certification et de subventionnement.

Les communes sont des partenaires essentiels de l'État dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, elles sont propriétaires de 33.883 hectares, ce qui correspond à 13% du territoire national, sur lesquels des actions en faveur de la biodiversité ont eu, respectivement pourront avoir lieu. Actuellement, les niveaux d'engagement dans la mise en œuvre de mesures de conservation et de restauration de la nature diffèrent considérablement entre les communes.

Le pacte nature vise à promouvoir l'engagement des communes dans les domaines suivants :

- 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.

À côté des objectifs du pacte nature, le texte du projet de loi définit les différents niveaux de certification dans le cadre de la certification « Naturpakt Gemeng », ainsi que les critères et modes de calcul déterminant le montant des subventions auxquelles peuvent avoir accès les communes signataires.

Principes de fonctionnement du pacte nature

Les communes s'engagent sur base volontaire par la signature d'un contrat « pacte nature » à participer sur leur territoire et à mettre en œuvre sur leur territoire les plans et la stratégie précitées en matière de protection de la nature.

Le niveau de performance des communes signataires est évalué par rapport aux mesures mises en œuvre du catalogue des mesures. Ce dernier comporte 77 mesures de protection dans un total de six domaines :

- établissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
- milieu urbain ;
- milieu des paysages ouverts ;
- milieu forestier ;
- milieu aquatique ;
- communication et coopération.

Le projet de loi prévoit quatre grandes catégories susceptibles de bénéficier de points dans le cadre du pacte nature. Les deux premières prévoient des actions qui ouvrent le droit aux communes de recevoir un nombre absolu de points si l'action ou la mesure est effectivement décidée. Aucun point, 1 point ou 3 points peuvent être attribués à la commune concernée. Dans les deux autres catégories, le nombre de points attribués augmente de façon proportionnelle par rapport à l'effort mesuré en fonction de l'investissement, de la perte de revenu ou de la contribution aux objectifs visés par les plans et la stratégie précitées. Les communes peuvent dans ces catégories recevoir jusqu'à 3, respectivement 5 points avec ou non des décimaux.

De manière générale, chaque commune signataire met en place une équipe pluridisciplinaire de responsables locaux voire régionaux. L'équipe pacte nature peut être constituée d'élus de la commune, de représentants de l'administration communale, de membres de commissions, d'experts, etc. Notons qu'un membre du conseil communal devra être mandaté du suivi de la mise en œuvre du pacte nature.

L'élaboration et la mise en œuvre du pacte nature sont accompagnées et animées par un conseiller pacte nature, qui est financé par l'État. Le conseiller, assisté par l'équipe pluridisciplinaire précitée,

établit un état des lieux initial, sur base duquel un programme de travail est élaboré. La commune signataire s'engage à mettre en œuvre les mesures du programme de travail pour combler les faiblesses détectées de la politique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles au niveau communal.

Le progrès réalisé au cours de l'année écoulée fait l'objet d'un rapport annuel, transmis au Ministre ou à son délégué par la commune.

Un audit doit avoir lieu au cours de la 1^{ère} année qui suit la signature du contrat, et doit obligatoirement avoir lieu tous les trois ans à partir de l'octroi de la 1^{ère} certification. Un auditeur agréé constate si le niveau de performance de la commune correspond à une des quatre catégories de certification. Lorsque la performance de la commune atteint un seuil minimal de 40% (base), 50% (bronze), 60% (argent) ou 70% (or) respectivement du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature, la commune se voit octroyer une des quatre catégories de certification « Naturpakt Gemeng » et devient donc éligible à obtenir la subvention étatique correspondante.

Les subventions du pacte nature

Au niveau du soutien financier, le pacte nature prévoit trois catégories de subvention :

- une subvention de participation de 10.000 euros pour frais de fonctionnement est allouée annuellement aux communes à partir de la date de signature ;
- une subvention pour les frais du conseiller pacte nature interne ou externe mis à disposition des communes, plafonnée à 250 heures par an et par commune ;
- une subvention de certification accordée annuellement aux communes ayant atteint un des quatre niveaux de certification. Elle comprend deux parties :
 - o une subvention forfaitaire dépendant de la catégorie de certification qui varie de 25.000 euros à 70.000 euros ;
 - o une subvention variable liée à la surface du territoire communal et à l'année de signature qui varie de 5 à 40 euros par hectare et est plafonnée.

La subvention de certification

	<i>Catégorie de base</i>	<i>catégorie 1 „bronze“</i>	<i>catégorie 2 „argent“</i>	<i>catégorie 3 „or“</i>
subvention forfaitaire	25.000€	35.000€	50.000€	70.000€
subvention de certification <i>avant le 31.12.2024</i>	10€/ha	20€/ha	30€/ha	40€/ha
subvention de certification <i>1.1.2025-31.12.2027</i>	7,5€/ha	15€/ha	25€/ha	35€/ha
subvention de certification <i>1.1.2028-31.12.2030</i>	5€/ha	10€/ha	20€/ha	30€/ha

Notons que l'allocation de la subvention de certification est conditionnée à une progression annuelle minimale du niveau de performance qui varie selon la catégorie de certification et équivaut respectivement à 2%, 1%, 0,5% et 0%.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat (4.2.2021)

Dans son avis datant du 4 février 2021, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que les éléments essentiels du catalogue de mesures soient intégrés dans le projet de loi et que les éléments moins essentiels soient inscrits dans un règlement grand-ducal. Il rappelle dans ce contexte que les subventions prévues par le projet de loi constituent des charges grevant le budget de l'Etat pour

plus d'un exercice ainsi que des gratifications à charge du Trésor, s'agissant ainsi d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution. Dans ce contexte, il demande de veiller à ce que « les règles et les critères à la base du subventionnement soient égaux pour toutes les communes signataires d'un contrat « pacte nature » » et d'intégrer les points essentiels des critères et modes de calcul déterminant le montant de la subvention dans le corps du texte de la loi en projet. Le Conseil d'État demande également, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans le projet de loi les domaines dans lesquels les mesures de protection déterminées par le catalogue joint au pacte nature sont à mettre en œuvre. Il exige également que soient précisés dans le projet de loi les éléments essentiels des règles selon lesquelles l'audit doit être réalisé et le système de certification préconisé par les auteurs sur base duquel les audits doivent avoir lieu, ou encore les éléments essentiels en fonction duquel les subventions des frais des conseillers nature sont allouées.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat (11.5.2021)

Dans son avis complémentaire datant du 11 mai 2021, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi initial et demande aux auteurs de préciser davantage les points essentiels des critères et du mode de calcul déterminant le montant de la subvention auquel une commune pourra prétendre dans le corps du texte de la loi en projet et de préciser les détails dans le cadre d'un règlement grand-ducal.

Les modifications apportées par les autres amendements parlementaires permettent au Conseil d'État de lever les oppositions formelles sur les autres points. Il suggère néanmoins quelques reformulations au niveau de l'article 4 du projet de loi.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (29.6.2021)

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se dit en mesure de pouvoir lever son opposition formelle émise à l'encontre de l'article 1^{er}. Cependant, il demande que le début de phrase du paragraphe 3 soit reformulée afin de refléter qu'un règlement grand-ducal précise le catalogue de mesures du pacte nature, la répartition de points et le nombre maximal de points alloués par mesure.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (18.12.2020)

Dans son avis datant du 18 décembre 2020, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'interroge s'il ne serait pas préférable de mettre en place un régime d'aides fondé sur des normes législatives et/ou réglementaires applicables à toutes les communes, plutôt qu'un pacte volontaire.

Elle remarque également que la protection de la nature fait partie des attributions de l'Administration de la nature et des forêts (ANF), et craint que, par ce pacte, certaines missions et tâches actuellement effectuées par l'ANF soient retirées à celle-ci et conférées à d'autres services et organismes. Elle estime que l'ANF doit être impliquée dans la mise en œuvre du pacte nature et des objectifs y visés.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le système d'octroi des aides étatiques introduit par le projet de loi devrait être géré directement par les administrations et services publics existants au lieu d'impliquer des organismes nouveaux. Concernant le « délégué » auquel le ministre de l'Environnement peut conférer certains pouvoirs et missions, la chambre professionnelle plaide pour que cette fonction soit confiée à un fonctionnaire.

Avis de la Chambre des Métiers (20.1.2021)

Dans son avis, la Chambre de Métiers n'a aucune observation particulière à formuler au sujet du projet de loi.

Avis de la Chambre de Commerce (7.4.2021)

La Chambre de Commerce salue le projet de loi et estime que ce dernier peut devenir un élément essentiel dans la réalisation des objectifs nationaux en matière de protection de la nature et de maintien de la biodiversité.

Concernant la fiche financière, elle craint une sous-estimation du déchet fiscal attribuable au pacte nature et recommande de réviser les hypothèses sous-jacentes en se basant sur les leçons tirées par la première mouture du pacte climat.

La Chambre de Commerce salue la mise à disposition par l'État de conseillers, estimant que l'expertise peut constituer une réelle valeur ajoutée pour les communes. Pour des raisons de clarté et de prévisibilité, elle propose d'instaurer une règle générale selon laquelle l'allocation du nombre d'heures qu'un conseiller peut prêter au bénéfice des communes, et qui est pris en charge par l'État, soit établie en fonction de la taille de la commune.

Par ailleurs, elle encourage les autorités communales à associer étroitement les entreprises implantées sur leurs territoires respectifs à la conception et la mise en œuvre des mesures du pacte nature.

Avis de la Chambre d'Agriculture (9.4.2021)

Dans son avis datant du 9 avril 2021, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'une démarche participative au niveau communal, qui intègre les agriculteurs dès le début de la phase de planification. Elle estime que ceci augmenterait l'acceptation de la stratégie adoptée par les communes et valoriserait les connaissances des agriculteurs. Elle souligne que les mesures réalisées dans le passé par des agriculteurs de leur propre initiative donnent droit, du côté des communes, à un certain nombre de points dès le début de la mise en œuvre de leur programme de travail. Elle note que les communes pourraient donc être récompensées financièrement pour des mesures financées principalement par les agriculteurs et estime que la question de l'indemnisation adéquate des agriculteurs concernés devrait être abordée.

*

V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (9.11.2020)

Dans son avis datant du 9 novembre 2020, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) donne tout d'abord 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. S'agissant d'une mission partagée entre l'État et les communes, le SYVICOL demande qu'une véritable collaboration soit mise en place avec le niveau local.

Le SYVICOL salue la création de quatre catégories de certification, estimant que l'augmentation progressive devrait faciliter et favoriser le 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.

Au niveau des subventions, le SYVICOL salue la mise en place d'une subvention annuelle de participation de 10.000 euros pour frais de fonctionnement. Il plaide par ailleurs pour la suppression du plafond de 10.000 ha qui est prévu pour la part variable de la subvention de certification annuelle, estimant que ce plafond pourrait pénaliser de nouvelles communes issues d'une fusion.

Le SYVICOL propose également d'évaluer le 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.

Par ailleurs, il s'oppose fermement à la disposition prévoyant l'obligation d'une progression annuelle minimale et préconise plutôt une approche positive qui récompenserait les communes allant au-delà du minimum requis pour obtenir une certification.

Concernant le conseiller pacte nature, le SYVICOL estime qu'il faudrait davantage valoriser l'expérience professionnelle qui pourrait utilement remplacer une formation universitaire.

Il espère également que le pacte sera d'interprétation souple, afin qu'une commune puisse demander une réduction du nombre de points ou une dérogation si elle n'arrive pas à remplir une mesure.

Avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (31.5.2021)

Au sujet de l'article 1^{er}, point 2^o et paragraphe 3, tel que modifié par les amendements parlementaires, le SYVICOL estime qu'il s'agit d'un libellé rigide qui est difficilement compatible avec le contenu des mesures à mettre en œuvre prescrites par le catalogue. Il est d'avis qu'il pourrait se révéler impossible de définir une clé de répartition des points en fonction d'un type particulier de mesures. Le SYVICOL propose de s'inspirer du texte législatif concernant le pacte climat 2.0, en ce qui concerne l'obligation à la charge de la commune de mettre en œuvre un programme d'action sanctionné par une certification « Naturpakt Gemeng ».

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État demande de reformuler l'intitulé comme suit :

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

Article 1^{er}

Cet article introduit la possibilité de subventionner la participation de toute commune à la mise en œuvre des stratégies nationales relatives à la protection et conservation de l'environnement naturel. Pour pouvoir prétendre à une subvention, une commune doit s'engager contractuellement par la signature d'un contrat « pacte nature » et la mise en œuvre de mesures sur son territoire. Le niveau de performance de toute commune signataire est évalué par rapport aux mesures mises en œuvre telles que prescrites par un catalogue de mesures développé à cette fin. Dans sa version initiale, l'article 1^{er} se lit comme suit :

Art. 1^{er}. (1) En vue de promouvoir l'engagement au niveau communal pour la protection de la nature et des ressources naturelles, la lutte contre le déclin de la biodiversité, la restauration des biotopes et habitats, le rétablissement de la connectivité écologique, la résilience des écosystèmes et le rétablissement des services écosystémiques, l'Etat est autorisé à subventionner, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, selon les modalités de la présente loi, les communes s'engageant par la signature d'un contrat dénommé « pacte nature » à participer sur leur territoire à la mise en œuvre :

- 1° du plan national concernant la protection de la nature, tel que prévu par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 2° du plan de gestion des districts hydrographiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; et
- 3° de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique telle que prévue par la loi relative au climat du xxx.

Cette mise en œuvre correspondant à des mesures quantifiables est évaluée grâce à un catalogue de mesures du pacte nature établi par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, dénommé ci-après « ministre ».

(2) Le catalogue des mesures du pacte nature comporte des mesures de protection de la nature dans les domaines suivants :

- 1° établissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
- 2° milieu urbain ;
- 3° milieu des paysages ouverts ;
- 4° milieu forestier ;
- 5° milieu aquatique ;
- 6° communication et coopération.

(3) Le ministre est responsable du pacte nature. Le pacte nature est cosigné par ce dernier.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, en rappelant que les subventions prévues constituent des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice. En effet, les montants de ces subventions sont déterminés en fonction des dispositions du contrat entre l'État et la commune et sur base d'une évaluation à réaliser selon un catalogue de mesures contenant des critères et méthodes de calcul.

Le paragraphe 2 précise les domaines dans lesquels les mesures de protection déterminées par le catalogue joint au « pacte nature » sont à mettre en œuvre. Le Conseil d'État estime que les domaines devraient être précisés dans le sens de ses observations par rapport au paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 3 dispose que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est « responsable du pacte nature » et le cosigne. Le Conseil d'État en demande la suppression, étant donné qu'il est superfétatoire.

Afin de répondre aux critiques du Conseil d'État, il est proposé d'amender comme suit l'article 1^{er} :

Art. 1^{er}. (1) En vue de promouvoir l'engagement au niveau communal pour la protection de la nature et des ressources naturelles, la lutte contre le déclin de la biodiversité, la restauration des biotopes et habitats, le rétablissement de la connectivité écologique, la résilience des écosystèmes et le rétablissement des services écosystémiques, l'État est autorisé à subventionner, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, selon les modalités de la présente loi, les communes s'engageant par la signature d'un contrat dénommé « pacte nature » à participer sur leur territoire à la mise en œuvre :

- 1° du plan national concernant la protection de la nature, tel que prévu par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 2° du plan de gestion des districts hydrographiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; et
- 3° de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique telle que prévue par la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

La participation de chaque commune signataire à cette mise en œuvre, désignée ci-après par « niveau de performance », est évaluée grâce à un catalogue de mesures du pacte nature et ses mesures quantifiables.

(2) Le catalogue des mesures du pacte nature comporte des mesures de protection de la nature **et de l'eau quantifiables :**

1° dans les domaines suivants :

- a) établissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
- b) milieu urbain ;
- c) milieu des paysages ouverts ;
- d) milieu forestier ;
- e) milieu aquatique ;
- f) communication et coopération.

2° **pour lesquelles les communes peuvent obtenir un maximum d'un, de trois ou de cinq points.**

- a) **Les mesures avec un maximum d'un point concernent des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature et de l'eau.**
- b) **Les mesures avec un maximum de trois points concernent des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature et de l'eau qui impliquent une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général.**
- c) **Les mesures avec un maximum de cinq points concernent une mise en œuvre sur le terrain d'actions de création, de restauration ou d'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration des écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques.**

(3) Un règlement grand-ducal établit le catalogue de mesures du pacte nature, le nombre maximal de points alloués par mesure et les modalités d'évaluation par mesure. Le nombre

maximal de mesures est limité à 100 et la somme des points de toutes les mesures ne peut dépasser un total de 300 points.

~~(3) Le ministre est responsable du pacte nature. Le pacte nature est cosigné par ce dernier.~~

Ce nouveau libellé tient compte des remarques formulées par le Conseil d'État. En établissant une base légale conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui fixe l'objectif et les conditions auxquels doit répondre le règlement grand-ducal établissant le catalogue de mesures, l'amendement a pour objet de lever les oppositions formelles au niveau de l'article 1^{er} et de l'article 3 du projet de loi.

Le paragraphe 2 fixe les conditions et modalités du catalogue de mesures en prévoyant trois catégories de mesures :

- La première catégorie vise des décisions communales purement politiques auxquelles un maximum d'un point est attribué par mesure.
- La deuxième catégorie vise des décisions qui nécessitent une intervention sur le terrain, d'envergure faible à moyenne, ponctuelle ou localisée, impliquant de faibles investissements en ressources humaines ou financières. Un maximum de trois points est attribué par mesure.
- La dernière catégorie, qui permet l'accumulation du nombre maximal de cinq points, vise des mesures qui nécessitent une intervention conséquente à travers la création, la restauration ou l'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration des écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques. De ce fait, ces mesures participent de manière forte à la mise en œuvre des objectifs respectifs du plan national concernant la protection de la nature, du plan de gestion des districts hydrographiques et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que les auteurs n'ont pas intégré les éléments essentiels avec la précision requise dans une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution et déclare ne pas être en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi initial. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser davantage les points essentiels des mesures, les règles de calcul et les modalités d'évaluation dans le corps du texte de la loi en projet et de préciser les détails dans le cadre d'un règlement grand-ducal.

La Commission a donc reformulé comme suit les paragraphes 2 et 3 de l'article sous rubrique :

« (2) Le catalogue des mesures du pacte nature comporte des mesures de protection de la nature, de l'eau **ou de l'adaptation au changement climatique** quantifiables :

1° dans les domaines suivants :

- a) établissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
- b) milieu urbain ;
- c) milieu des paysages ouverts ;
- d) milieu forestier ;
- e) milieu aquatique ;
- f) communication et coopération.

2° pour lesquelles les communes peuvent obtenir un maximum d'un, de trois ou de cinq points.

a) Un point est attribué aux communes pour chaque mesure qui concerne des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui ne nécessitent pas de mise en œuvre directe, à savoir :

- **l'élaboration et la décision de stratégies, de concepts, de plans, de cahiers de charges ou de programmes ;**
- **la participation à des projets intercommunaux ;**
- **la création des partenariats intercommunaux ;**
- **la mise à disposition au ministre de données numériques relatives aux surfaces comprenant des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**

b) Trois points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui implique une

décision suivie d'une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général, à savoir :

- la mise en œuvre d'une stratégie générale pluriannuelle adoptée par le conseil communal concernant la protection de la nature et de l'eau, la végétalisation des localités et l'adaptation au changement climatique ;
- l'adhésion à un syndicat de communes ayant pour objet la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique ;
- la mise en place de servitudes d'urbanisation en faveur de la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique ;
- la mise en œuvre d'un concept d'entretien extensif des structures paysagères linéaires ;
- la mise en œuvre de programmes de surveillance scientifique ;
- l'augmentation de l'âge de coupe des arbres dans les forêts communales dans le document d'aménagement forestier ;

c) Zéro à trois points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui implique une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général, à savoir :

- le pourcentage de zones protégées visées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée ou par la loi modifiée du 17 décembre 2008 précitée par rapport au territoire communal ;
- l'aménagement de ligneux et d'autres éléments de structuration paysagère végétalisés ;
- l'installation d'infrastructures et d'aménagements en faveur des espèces animales sauvages ou respectueux de ces espèces ;
- la conservation de surfaces non scellées ou non imperméabilisées en milieu urbain ;
- la promotion de la gestion, de l'exploitation et de l'aménagement extensifs des surfaces privées ;
- la superficie de la forêt communale ;
- l'adhésion à un ou plusieurs systèmes de certification forestière ;
- la superficie ou le pourcentage de micro-stations particulières dans la forêt communale ;
- la mise en œuvre de mesures de restauration du régime hydrique des fonds forestiers ;
- la formation et la sensibilisation relatives à la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique ;
- la consommation ou l'utilisation de produits biologiques ou régionaux au niveau communal ;

d) Zéro à cinq points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature et de l'eau qui implique une mise en œuvre sur le terrain d'actions de création, de restauration ou d'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration des écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques à savoir :

- le pourcentage des dépenses budgétaires communales allouées à la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique par rapport au décompte communal ;
- la superficie des propriétés communales situées dans des zones protégées visées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée ou par la loi modifiée du 17 décembre 2008 précitée ;
- le pourcentage des espaces verts publics gérés extensivement ;
- la superficie ou le pourcentage des propriétés communales couverts par des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée ;

- la superficie ou le pourcentage du territoire communal couverts par des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée ;
- la superficie ou le pourcentage de terres agricoles communales gérées ou exploitées extensivement ;
- la mise en œuvre de mesures hydromorphologiques au niveau des cours d'eau ;
- la mise en œuvre de mesures de restauration de la continuité écologique des cours d'eau ;
- l'aménagement de bandes enherbées ou boisées le long des cours d'eau ;
- la superficie de zones inondables visées par la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée ;
- la mise en œuvre des programmes de mesures dans les zones de protection visées par la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée ;
- la préservation et la restauration de sources protégées en vertu de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 ;
- le pourcentage de forêt communale en évolution libre ;
- la préservation d'arbres biotopes ou d'arbres morts.

(3) Un règlement grand-ducal établit le catalogue de mesures du pacte nature, le nombre maximal de points alloués par mesure et les modalités d'évaluation par mesure. Le nombre maximal de mesures est limité à 100 et la somme des points de toutes les mesures ne peut dépasser un total de 300 points.

Le nombre de points attribués pour les mesures visées au paragraphe 2, point 2°, lettres c) et d) augmente de façon proportionnelle par rapport à l'effort mesuré en fonction de l'investissement, de la perte de revenu ou de la contribution aux objectifs visés par les plans et la stratégie énumérés à au premier paragraphe. »

Ce nouveau libellé vise à apporter les clarifications et précisions indispensables, afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État.

L'amendement crée explicitement quatre grandes catégories susceptibles de bénéficier de points dans le cadre du pacte nature.

Les deux premières catégories (lettres a) et b)) prévoient des actions qui ouvrent le droit aux communes de recevoir un nombre absolu de points si l'action ou la mesure est effectivement décidée. Aucun point, 1 point ou 3 points peuvent être attribués à la commune concernée.

Dans les deux autres catégories (lettres c) et d)), le nombre de points attribués augmente de façon proportionnelle par rapport à l'effort mesuré en fonction de l'investissement, de la perte de revenu ou de la contribution aux objectifs visés par les plans et la stratégie énumérés au paragraphe 1^{er}. Les communes peuvent dans ces catégories recevoir jusqu'à 3, respectivement 5 points avec ou non des décimaux.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se déclare en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 1^{er} dans ses avis du 4 mars et du 11 mai 2021. Cependant, en ce qui concerne le début de phrase du paragraphe 3, il insiste de remplacer le terme « établi » par « précise ». Par ailleurs, étant donné que le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal établissant le catalogue des mesures du pacte nature lui soumis pour avis prévoit une « répartition des points » pour chaque mesure ainsi que le « nombre maximal de points » à allouer, le Conseil d'État demande de reformuler le début de phrase du paragraphe 3 comme suit :

« (3) Un règlement grand-ducal précise le catalogue de mesures du pacte nature, la répartition de points et le nombre maximal de points alloués par mesure [...] ».

Le Conseil d'État émet en outre plusieurs remarques d'ordre légistique.

La Commission fait siennes ces propositions.

Article 2

Cet article prévoit certaines modalités relatives à l'audit à réaliser obligatoirement, en vue d'évaluer le niveau de performance de la commune concernée. L'audit est à réaliser par une personne agréée en la matière et doit être réalisé obligatoirement tous les trois ans, respectivement sur demande de la

commune ou du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 2. Au cours de la 1^{ère} année qui suit la signature du pacte nature, le niveau de performance de la commune est évalué grâce au catalogue de mesures du pacte nature dans le cadre d'un audit effectué par une personne agréée en vertu de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement. Un audit doit obligatoirement avoir lieu au moins tous les trois ans à partir de l'octroi de la première certification. Un audit peut avoir lieu à tout moment sur demande de la commune ou sur initiative du ministre ou de son délégué.

Étant donné que les résultats de l'audit constituent la base du calcul des subventions prévues aux articles subséquents et que le projet de loi ne précise pas le cadre de cet audit, le Conseil d'État s'y oppose formellement et demande de déterminer dans la loi les éléments essentiels des règles selon lesquelles l'audit doit être réalisé ainsi que le système de certification préconisé par les auteurs sur la base duquel ces audits devront avoir lieu.

Il est donc proposé d'amender l'article 2 et de le libeller comme suit :

La commune évalue annuellement son niveau de performance grâce au catalogue de mesures établi en vertu de l'article 1^{er}. La première année après la signature du pacte nature, ainsi que tous les trois ans cette évaluation doit être vérifiée par une personne agréée en vertu de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement.

Afin de demander la certification visée à l'article 3, l'évaluation doit être vérifiée par une personne agréée en vertu de la loi du 21 avril 1993 précitée.

À la lumière des remarques formulées par le Conseil d'État, ce nouveau libellé précise et délimite l'action et la périodicité d'intervention de la personne agréée dans le cadre de la certification visée à l'article 3. Les communes signataires sont responsables d'évaluer dans un premier temps leur action en vue de la demande de certification visée à l'article 3. Afin de garantir une application uniforme, il est précisé que l'évaluation doit se focaliser sur le catalogue de mesures tel qu'établi par voie de règlement grand-ducal et il est prévu de vérifier périodiquement l'évaluation par une personne agréée.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que ce nouveau libellé répond à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis précité du 4 mars 2021. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle y relative.

Article 3

Cet article dispose que le niveau de performance minimal à atteindre pour l'octroi de la certification « Naturpakt Gemeng » correspond à 40% par rapport au score maximal réalisable ; il distingue entre quatre niveaux de certification et détermine leur seuil minimal respectif à atteindre. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 3. La certification « Naturpakt Gemeng » est octroyée aux communes qui atteignent un niveau de performance d'au moins 40 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature.

Dans le cadre de la certification « Naturpakt Gemeng », il est différencié entre quatre catégories de certification :

- 1° La « certification de base » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 40 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ;
- 2° La « certification de catégorie 1 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 50 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ;
- 3° La « certification de catégorie 2 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 60 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ; et

4° La « certification de catégorie 3 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 70 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature.

Le Conseil d'État note que l'article ne précise ni les mesures de protection à mettre en œuvre ni les modalités de calcul du pourcentage de l'accomplissement. Au contraire, ces précisions sont laissées au contrat-type et l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre de ces mesures sont entièrement laissés à l'appréciation de l'auditeur. Dans la mesure où la certification constitue le fondement de l'allocation des subventions, relevant d'une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous rubrique.

À noter que l'amendement proposé à l'endroit de l'article 1^{er} devrait permettre au Conseil d'État de lever l'opposition formelle émise à propos de l'article sous rubrique.

Article 4

Cet article précise les subventions allouées aux communes signataires d'un pacte nature et respectant les conditions de ce dernier entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2030 ainsi que les montants, critères et modalités d'allocation de ces subventions. Il impose également que toute commune certifiée s'engage à une progression régulière de son niveau de performance. Cette obligation de progression varie en fonction du degré de certification obtenu par la commune. La mise en œuvre de cette progression à réaliser par la commune est déterminée dans un programme de travail annuel. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 4. (1) Les subventions et frais suivants sont alloués, dans les limites budgétaires disponibles, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030 aux communes signant le pacte nature tel que défini à l'article 1^{er} :

- 1° Une subvention de participation de 10.000 euros pour frais de fonctionnement est allouée annuellement aux communes à partir de la date de signature du pacte nature, pendant la durée de validité de celui-ci et pour la dernière fois au courant de l'année 2030 sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées.
- 2° Les frais des conseillers nature internes et externes sont alloués annuellement aux communes ayant signé le pacte nature, pendant la durée de validité du pacte nature et pour la dernière fois au courant de l'année 2030 sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées.
- 3° Sans préjudice du paragraphe 2, une subvention de certification est allouée annuellement aux communes auxquelles la certification « Naturpakt Gemeng » a été octroyée, à partir de la date de certification, pendant la durée de validité du pacte nature et pour la dernière fois au courant de l'année 2030 sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées.

La subvention de certification est liée à la catégorie de certification octroyée à la commune et se compose de deux parts, dont la première correspond à une subvention forfaitaire qui varie uniquement en fonction de la catégorie de certification, et la seconde correspond à une subvention variable qui varie en fonction de la catégorie de certification et en plus en fonction de l'année de l'octroi de la première certification de la commune et de la surface du territoire communal :

- a) En cas de « certification de base », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 25.000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
 - i. 10 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024 ; cette subvention variable étant plafonnée à 100.000 euros ;
 - ii. 7,5 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027 ; cette subvention variable étant plafonnée à 75.000 euros ; ou
 - iii. 5 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030 ; cette subvention variable étant plafonnée à 50.000 euros.
- b) En cas de « certification de catégorie 1 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 35.000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :

- i. 20 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024 ; cette subvention variable étant plafonnée à 200.000 euros ;
 - ii. 15 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027 ; cette subvention variable étant plafonnée à 150.000 euros ; ou
 - iii. 10 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030 ; cette subvention variable étant plafonnée à 100.000 euros.
- c) En cas de « certification de catégorie 2 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 50.000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i. 30 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024 ; cette subvention variable étant plafonnée à 300.000 euros ;
 - ii. 25 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027 ; cette subvention variable étant plafonnée à 250.000 euros ; ou
 - iii. 20 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030 ; cette subvention variable étant plafonnée à 200.000 euros.
- d) En cas de « certification de catégorie 3 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 70.000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i. 40 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024. Cette subvention est plafonnée à 400.000 euros ;
 - ii. 35 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027. Cette subvention est plafonnée à 350.000 euros ; ou
 - iii. 30 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030. Cette subvention est plafonnée à 300.000 euros.

Les subventions de certification ne peuvent pas être cumulées.

Le nombre d'hectares de la surface du territoire communal est calculé sur base des dernières statistiques officielles publiées par le STATEC.

(2) A partir de l'année qui suit la première certification « Naturpakt Gemeng », l'allocation de la subvention de certification telle que prévue au paragraphe 1^{er}, point 3^o est soumise à une progression annuelle minimale du niveau de performance. Un programme de travail annuel établit les mesures nécessaires pour atteindre cette progression. La progression minimale varie en fonction de la catégorie de certification :

- 1^o En cas de « certification de catégorie de base », une progression annuelle minimale de 2% ;
- 2^o En cas de « certification de catégorie 1 », une progression annuelle minimale de 1% ;
- 3^o En cas de « certification de catégorie 2 », une progression annuelle minimale de 0,5% ; ou
- 4^o En cas de « certification de catégorie 3 », aucune progression annuelle minimale n'est exigée.

(3) Les subventions visées par le présent article sont payées au *pro rata temporis* et ne sont pas indexées.

(4) Les décisions relatives à l'allocation des subventions sont prises par le ministre.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat émet une opposition formelle en ce qui concerne le bout de phrase « sous réserve que les conditions posées par le pacte nature soient respectées », employé aux points 1^o à 3^o.

Quant à la subvention des frais des conseillers nature prévue au paragraphe 1^{er}, point 2^o, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne précise ni le montant de ces frais ni leur plafonnement. Ainsi, il comprend que tous les frais de ces conseillers sont financés par l'Etat. Par contre, le contrat-type annexé

au projet indique, dans son article 6, que le montant maximal sera plafonné à 250 heures par an sur base d'un forfait, et, concernant les conseillers externes, que les modalités de paiement des heures sont fixées dans le contrat entre le délégué et le conseiller. À noter dans ce même contexte que l'article 6 du projet de loi entend compléter la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, tout en renvoyant à la loi sous rubrique pour fixer les « montants maxima » des subventions, dont les frais liés aux conseillers nature. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser le dispositif du projet de loi en déterminant un plafond du montant de la participation financière de l'État aux frais des conseillers nature.

Par ailleurs, s'agissant toujours des subventions allouées à un conseiller nature, il convient de noter que ce conseiller ne fait pas l'objet d'une définition dans le projet de loi, mais qu'il est défini dans le contrat-type, à l'article 1^{er}, paragraphe 7. De même, les compétences professionnelles et techniques du conseiller nature seront déterminées par voie contractuelle, dans l'Annexe III, lettre A, au contrat-type. Or, cette façon de procéder est non seulement source d'insécurité juridique pour les communes devant engager un conseiller nature, mais elle se heurte également aux articles 99 et 103 de la Constitution. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 1^{er}, point 2^o, dans sa teneur actuelle et demande d'intégrer dans le texte de loi les éléments essentiels en fonction desquels les subventions seront allouées.

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'État, il est proposé d'amender le paragraphe 1^{er}, point 2^o comme suit :

2^o une subvention pour les frais du conseiller pacte nature interne à la commune, qui est un fonctionnaire ou un employé communal, ou un conseiller pacte nature externe, est allouée pendant la durée de validité du pacte nature et pour la dernière fois au courant de l'année 2030. La subvention pour les frais du conseiller pacte nature interne est plafonnée à 30 000 euros par année.

Le conseiller pacte nature externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront concrètement le rôle de conseiller pacte nature.

Le conseiller pacte nature accompagne, assiste et soutient la commune et assure le suivi du pacte nature. Sans préjudice d'autres critères de sélection et d'attribution, il doit disposer d'une formation universitaire d'au moins trois années en sciences de l'environnement naturel et d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans au moins un des domaines centraux du pacte nature, soit la gestion des ressources naturelles en milieu urbain, ouvert, aquatique ou forestier.

Le conseiller pacte nature doit participer aux formations continues organisées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, dénommé ci-après « ministre » dans le cadre du pacte nature.

L'amendement intègre les compétences professionnelles et techniques du conseiller pacte nature et prévoit un plafond pour la participation financière de l'État aux frais du conseiller pacte nature.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que ce nouveau libellé répond à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis précité du 4 mars 2021. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle y relative. Toutefois, à la deuxième phrase de l'alinéa 3, le Conseil d'État demande de supprimer la partie introductive de la phrase, étant donné qu'il ne s'agit pas de définir des critères de sélection ou encore des attributions, mais de définir les conditions minima à remplir par un conseiller pacte nature. Pour le surplus, les termes « au moins » sont à supprimer, étant donné qu'il coule de source que les subventions ne sauraient être refusées en cas d'engagement d'une personne ayant un niveau de formation supérieur. Finalement, il y a lieu de prévoir que la formation universitaire devra être accomplie. Le Conseil d'État demande de reformuler cette phrase et d'écrire :

« Sans préjudice d'autres critères de sélection et d'attribution, Il doit disposer d'une formation universitaire d'au moins de trois années accomplie en sciences de l'environnement naturel et d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans au moins un des domaines centraux du pacte nature, soit la gestion des ressources naturelles en milieu urbain, ouvert, aquatique ou forestier visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1^o, lettres a) à e). »

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 5

Cet article prévoit que les subventions de l'État prévues par l'article 1^{er} sont financées par le fonds pour la protection de l'environnement. Il prévoit également que, si le droit à une subvention naît au courant de l'année 2030, cette subvention doit encore pouvoir être liquidée au cours de l'année 2031. Hormis une remarque d'ordre légistique, il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art. 5. Les subventions de l'Etat allouées sur base de la présente loi sont à charge du fonds spécial dénommé « fonds pour la protection de l'environnement ». L'avoir du fonds pour la protection de l'environnement au 31 décembre 2030 sert à la liquidation de dépenses engagées avant le 31 décembre 2030.

Article 6

Cet article introduit une modification à l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 6. L'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement est complété par un nouveau point o) formulé comme suit :

« o) Une subvention de participation annuelle pour frais de fonctionnement d'un programme de protection de la nature, une subvention de certification annuelle, ainsi que les frais des conseillers nature dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du xxx portant création d'un pacte nature avec les communes. »

À l'endroit de la phrase liminaire, le Conseil d'État suggère d'écrire « une lettre o) nouvelle formulée ». Par ailleurs et afin d'uniformiser le langage utilisé à travers le projet de loi, il est proposé d'introduire un amendement et d'ajouter le mot « pacte » entre les mots « conseillers » et « nature ». L'article se lira donc comme suit :

Art. 6. L'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement est complété par une lettre o) nouvelle formulée comme suit :

« o) Une subvention de participation annuelle pour frais de fonctionnement d'un programme de protection de la nature, une subvention de certification annuelle, ainsi que les frais des conseillers pacte nature dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du xxx portant création d'un pacte nature avec les communes. »

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à émettre à l'endroit de ce nouveau libellé.

Article 7

Cet article introduit un intitulé abrégé. Suite à une suggestion du Conseil d'État, il se lira comme suit :

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

Article 8

Cet article dispose que la future loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et se lit comme suit :

Art. 8. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
portant création d'un pacte nature avec les
communes et modifiant la loi modifiée du
31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour
la protection de l'environnement

Art. 1^{er}. (1) En vue de promouvoir l'engagement au niveau communal pour la protection de la nature et des ressources naturelles, la lutte contre le déclin de la biodiversité, la restauration des biotopes et habitats, le rétablissement de la connectivité écologique, la résilience des écosystèmes et le rétablissement des services écosystémiques, l'Etat est autorisé à subventionner, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, selon les modalités de la présente loi, les communes s'engageant par la signature d'un contrat dénommé « pacte nature » à participer sur leur territoire à la mise en œuvre :

- 1° du plan national concernant la protection de la nature, tel que prévu par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 2° du plan de gestion des districts hydrographiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- 3° de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique telle que prévue par la loi modifiée relative au climat du 15 décembre 2020.

La participation de chaque commune signataire à cette mise en œuvre, désignée ci-après par « niveau de performance », est évaluée grâce à un catalogue de mesures du pacte nature et ses mesures quantifiables.

(2) Le catalogue des mesures du pacte nature comporte des mesures de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique quantifiables :

1° dans les domaines suivants :

- a) établissement et mise en œuvre d'une stratégie générale ;
- b) milieu urbain ;
- c) milieu des paysages ouverts ;
- d) milieu forestier ;
- e) milieu aquatique ;
- f) communication et coopération.

2° pour lesquelles les communes peuvent obtenir un maximum d'un, de trois ou de cinq points :

- a) Un point est attribué aux communes pour chaque mesure qui concerne des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui ne nécessitent pas de mise en œuvre directe, à savoir :
 - l'élaboration et la décision de stratégies, de concepts, de plans, de cahiers de charges ou de programmes ;
 - la participation à des projets intercommunaux ;
 - la création des partenariats intercommunaux ;
 - la mise à disposition au ministre de données numériques relatives aux surfaces comprenant des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- b) Trois points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui implique une décision suivie d'une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général, à savoir :
 - la mise en œuvre d'une stratégie générale pluriannuelle adoptée par le conseil communal concernant la protection de la nature et de l'eau, la végétalisation des localités et l'adaptation au changement climatique ;
 - l'adhésion à un syndicat de communes ayant pour objet la protection de la nature, de l'eau ou l'adaptation au changement climatique ;
 - la mise en place de servitudes d'urbanisation en faveur de la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique ;

- la mise en œuvre d'un concept d'entretien extensif des structures paysagères linéaires ;
 - la mise en œuvre de programmes de surveillance scientifique ;
 - l'augmentation de l'âge de coupe des arbres dans les forêts communales dans le document d'aménagement forestier ;
- c) Zéro à trois points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique qui implique une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général, à savoir :
- le pourcentage de zones protégées visées par la loi précitée du 18 juillet 2018 ou par la loi précitée du 17 décembre 2008 par rapport au territoire communal ;
 - l'aménagement de ligneux et d'autres éléments de structuration paysagère végétalisés ;
 - l'installation d'infrastructures et d'aménagements en faveur des espèces animales sauvages ou respectueux de ces espèces ;
 - la conservation de surfaces non scellées ou non imperméabilisées en milieu urbain ;
 - la promotion de la gestion, de l'exploitation et de l'aménagement extensifs des surfaces privées ;
 - la superficie de la forêt communale ;
 - l'adhésion à un ou plusieurs systèmes de certification forestière ;
 - la superficie ou le pourcentage de micro-stations particulières dans la forêt communale ;
 - la mise en œuvre de mesures de restauration du régime hydrique des fonds forestiers ;
 - la formation et la sensibilisation relatives à la protection de la nature, de l'eau ou de l'adaptation au changement climatique ;
 - la consommation ou l'utilisation de produits biologiques ou régionaux au niveau communal ;
- d) Zéro à cinq points sont attribués aux communes pour chaque mesure en matière de protection de la nature et de l'eau qui implique une mise en œuvre sur le terrain d'actions de création, de restauration ou d'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration des écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques à savoir :
- le pourcentage des dépenses budgétaires communales allouées à la protection de la nature, de l'eau ou l'adaptation au changement climatique par rapport au décompte communal ;
 - la superficie des propriétés communales situées dans des zones protégées visées par la loi précitée du 18 juillet 2018 ou par la loi précitée du 17 décembre 2008 ;
 - le pourcentage des espaces verts publics gérés extensivement ;
 - la superficie ou le pourcentage des propriétés communales couverts par des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018 ;
 - la superficie ou le pourcentage du territoire communal couverts par des biotopes protégés au sens de l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018 ;
 - la superficie ou le pourcentage de terres agricoles communales gérées ou exploitées extensivement ;
 - la mise en œuvre de mesures hydromorphologiques au niveau des cours d'eau ;
 - la mise en œuvre de mesures de restauration de la continuité écologique des cours d'eau ;
 - l'aménagement de bandes enherbées ou boisées le long des cours d'eau ;
 - la superficie de zones inondables visées par la loi précitée du 19 décembre 2008 ;
 - la mise en œuvre des programmes de mesures dans les zones de protection visées par la loi précitée du 19 décembre 2008 ;
 - la préservation et la restauration de sources protégées en vertu de l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018 ;
 - le pourcentage de forêt communale en évolution libre ;
 - la préservation d'arbres biotopes ou d'arbres morts.

(3) Un règlement grand-ducal précise le catalogue de mesures du pacte nature, la répartition de points et le nombre maximal de points alloués par mesure et les modalités d'évaluation par mesure. Le nombre maximal de mesures est limité à 100 et la somme des points de toutes les mesures ne peut dépasser un total de 300 points.

Le nombre de points attribués pour les mesures visées au paragraphe 2, point 2°, lettres c) et d) augmente de façon proportionnelle par rapport à l'effort mesuré en fonction de l'investissement, de la perte de revenu ou de la contribution aux objectifs visés par les plans et la stratégie énumérés au paragraphe 1^{er}.

Art. 2. La commune évalue annuellement son niveau de performance grâce au catalogue de mesures établi en vertu de l'article 1^{er}. La première année après la signature du pacte nature, ainsi que tous les trois ans cette évaluation doit être vérifiée par une personne agréée en vertu de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement.

Afin de demander la certification visée à l'article 3, l'évaluation doit être vérifiée par une personne agréée en vertu de la loi du 21 avril 1993 précitée.

Art. 3. La certification « Naturpakt Gemeng » est octroyée aux communes qui atteignent un niveau de performance d'au moins 40 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature.

Dans le cadre de la certification « Naturpakt Gemeng », il est différencié entre quatre catégories de certification :

- 1° la « certification de base » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 40 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ;
- 2° la « certification de catégorie 1 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 50 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ;
- 3° la « certification de catégorie 2 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 60 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature ;
- 4° la « certification de catégorie 3 » correspond à la mise en œuvre et la réalisation dûment constatées suivant les conditions du pacte nature d'au moins 70 pour cent du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures du pacte nature.

Art. 4. (1) Les subventions et frais suivants sont alloués, dans les limites budgétaires disponibles, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030 aux communes signant le pacte nature tel que défini à l'article 1^{er} :

- 1° une subvention de participation de 10 000 euros pour frais de fonctionnement est allouée annuellement aux communes à partir de la date de signature, pendant la durée de validité de celui-ci et pour la dernière fois au courant de l'année 2030 ;
- 2° une subvention pour les frais du conseiller pacte nature interne à la commune, qui est un fonctionnaire ou un employé communal, ou un conseiller pacte nature externe, est allouée pendant la durée de validité du pacte nature et pour la dernière fois au courant de l'année 2030. La subvention pour les frais du conseiller pacte nature est plafonnée à 30 000 euros par année.

Le conseiller pacte nature externe peut être une personne physique ou morale. Dans ce dernier cas, celle-ci doit désigner l'identité de la ou des personnes physiques qui exerceront concrètement le rôle de conseiller pacte nature.

Le conseiller pacte nature accompagnant, assiste et soutient la commune et assure le suivi du pacte nature. Il doit disposer d'une formation universitaire de trois années en sciences de l'environnement naturel et d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans un des domaines visés à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1°, lettres a) à e).

Le conseiller pacte nature doit participer aux formations continues organisées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, dénommé ci-après « ministre », dans le cadre du pacte nature.

3° sans préjudice du paragraphe 2, une subvention de certification est allouée annuellement aux communes auxquelles la certification « Naturpakt Gemeng » a été octroyée, à partir de la date de certification, pendant la durée de validité du pacte nature et pour la dernière fois au courant de l'année 2030 ;

La subvention de certification est liée à la catégorie de certification octroyée à la commune et se compose de deux parts, dont la première correspond à une subvention forfaitaire qui varie uniquement en fonction de la catégorie de certification, et la seconde correspond à une subvention variable qui varie en fonction de la catégorie de certification et en plus en fonction de l'année de l'octroi de la première certification de la commune et de la surface du territoire communal :

- a) En cas de « certification de base », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 25 000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i) 10 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024. Cette subvention variable étant plafonnée à 100 000 euros ;
 - ii) 7,5 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027. Cette subvention variable étant plafonnée à 75 000 euros ;
 - iii) 5 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030. Cette subvention variable étant plafonnée à 50 000 euros.
- b) En cas de « certification de catégorie 1 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 35 000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i) 20 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024. Cette subvention variable étant plafonnée à 200 000 euros ;
 - ii) 15 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027. Cette subvention variable étant plafonnée à 150 000 euros ;
 - iii) 10 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030. Cette subvention variable étant plafonnée à 100 000 euros.
- c) En cas de « certification de catégorie 2 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 50 000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i) 30 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024. Cette subvention variable étant plafonnée à 300 000 euros ;
 - ii) 25 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027. Cette subvention variable étant plafonnée à 250 000 euros ; ou
 - iii) 20 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030. Cette subvention variable étant plafonnée à 200 000 euros.
- b) En cas de « certification de catégorie 3 », l'Etat alloue annuellement à la commune une subvention de certification composée d'une subvention forfaitaire de 70 000 euros, ainsi que d'une subvention variable correspondant à :
- i) 40 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée avant le 31 décembre 2024. Cette subvention est plafonnée à 400 000 euros ;
 - ii) 35 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2027. Cette subvention est plafonnée à 350 000 euros ;
 - iii) 30 euros par hectare à partir de l'octroi de la certification, lorsque la certification est octroyée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2030. Cette subvention est plafonnée à 300 000 euros.

Les subventions de certification ne peuvent pas être cumulées.

Le nombre d'hectares de la surface du territoire communal est calculé sur base des dernières statistiques officielles publiées par le STATEC.

(2) A partir de l'année qui suit la première certification « Naturpakt Gemeng », l'allocation de la subvention de certification telle que prévue au paragraphe 1^{er}, point 3^o est soumise à une progression annuelle minimale du niveau de performance. Un programme de travail annuel établit les mesures nécessaires pour atteindre cette progression. La progression minimale varie en fonction de la catégorie de certification :

1^o en cas de « certification de catégorie de base », une progression annuelle minimale de 2 pour cent ;

2^o en cas de « certification de catégorie 1 », une progression annuelle minimale de 1 pour cent ;

3^o en cas de « certification de catégorie 2 », une progression annuelle minimale de 0,5 pour cent ;

4^o en cas de « certification de catégorie 3 », aucune progression annuelle minimale n'est exigée.

(3) Les subventions visées par le présent article sont payées au *prorata temporis* et ne sont pas indexées.

(4) Les décisions relatives à l'allocation des subventions sont prises par le ministre.

Art. 5. Les subventions de l'Etat allouées sur base de la présente loi sont à charge du fonds spécial dénommé « fonds pour la protection de l'environnement ». L'avoir du fonds pour la protection de l'environnement au 31 décembre 2030 sert à la liquidation de dépenses engagées avant le 31 décembre 2030.

Art. 6. L'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement est complété par une lettre o) nouvelle formulée comme suit :

« o) Une subvention de participation annuelle pour frais de fonctionnement d'un programme de protection de la nature, une subvention de certification annuelle, ainsi que les frais des conseillers pacte nature dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du xxxx portant création d'un pacte nature avec les communes. »

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

Art. 8. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Luxembourg, le 6 juillet 2021

Le Président-Rapporteur,
François BENOY