

N° 5355²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(10.5.2005)

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

*

I. ANTECEDENTS

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

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

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

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

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

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi trouve son origine dans:

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

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

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

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L'avis du Conseil d'Etat a été rendu en date du 28 septembre 2004. Dans cet avis, la Haute Corporation rappelle les raisons pour lesquelles elle s'était formellement opposée au texte des articles 64 et 65 du projet de loi qui est devenu la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹ et remarque que le projet de loi 5355 „ne répond que partiellement aux arguments avancés à l'époque par le Conseil d'Etat pour s'opposer formellement aux dispositions projetées“.

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

*

¹ Voir le document parlementaire 4787⁸

IV. TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

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

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

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

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

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

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

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

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

Article 2

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

Article 3

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

Article 4

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

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

Article 5

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

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

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

Article 6

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

Article 7

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

Article 8

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

Article 9

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

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

Article 10

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

Article 11

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

*

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

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

Chapitre I: Objectif

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

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

Chapitre II: Observatoire de l'environnement naturel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les taux de cofinancement sont fixés comme suit:

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 10 mai 2005

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI

