



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030

Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Loi-cadre sur le climat et Pacte climat 2.0

Le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030 se réfère à une nouvelle base légale pour la politique climatique conformément à l'accord de Paris sur le climat, à savoir le projet de loi N° 7508 1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Ce projet de loi, déposé le 18 décembre 2019, « vise à renforcer le cadre de la politique climatique nationale afin de mener une action coordonnée et intégrée avec toutes les parties prenantes, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, et permettre une meilleure cohérence lors de la mise en œuvre. ¹ ».

Avant toute autre considération, le SYVICOL se voit obligé de signaler qu'il n'a pas été saisi pour avis concernant le projet de loi N° 7508, bien que celui-ci ait un impact direct sur le financement du Pacte climat 2.0 avec les communes. Il se voit dès lors contraint de rappeler, à nouveau, la circulaire du 21 juin 2019 de Monsieur le Premier ministre invitant officiellement tous les membres du Gouvernement « à soumettre tout projet de loi ou de règlement concernant principalement les communes pour avis au SYVICOL ».

Malgré cela, le SYVICOL ne peut que se rallier aux quatre principes énoncés dans le projet de loi : le principe de justice climatique ; le principe de progression, selon lequel la politique climatique est en perpétuelle amélioration ; le principe de réduction intégrée de la pollution, selon lequel la politique climatique ne peut se faire au détriment de la biodiversité, de la qualité de l'air, de l'eau ou d'autres composantes de l'environnement ; et enfin le principe d'intégrité, selon lequel l'objectif de la politique climatique est de garantir un climat sûr et sain.

Il se félicite également de l'intention du gouvernement de mettre en place une plateforme pour l'action climatique, afin de garantir un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie, et il espère que les communes constitueront, comme dans le passé, un partenaire privilégié pour la coordination de l'implémentation des quatre principes énumérés ci-avant.

¹ Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 58.



Cependant, un point en particulier a retenu l'attention du SYVICOL dans le projet de loi sur le climat, notamment la création du *Fonds pour le climat et l'énergie*, qui reprend le fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

Il a financé, jusqu'à présent, des projets étatiques et paraétatiques dans les domaines de l'action pour le climat, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables au niveau national, et a assuré le financement climatique international. Il a été alimenté par des dotations budgétaires annuelles, par le produit de la vente de crédits d'émissions et par des dons.

Selon le PNEC et le projet de loi N° 7508 sur le climat, ce fonds financera, à l'avenir, également le Pacte climat avec les communes, qui était jusqu'à maintenant financé par le Fonds pour la protection de l'environnement. L'intention du gouvernement est de consolider le Pacte climat 2.0 en tant qu'instrument central pour la mise en œuvre de la politique énergétique et climatique nationale au niveau communal. Afin d'atteindre cet objectif, trois domaines spécifiques du Pacte climat seront développés de manière ciblée au cours de la phase 2021-2030 : la consolidation de l'approche de quantification, de meilleures conditions-cadres pour les communes et un plus grand soutien aux communes dans leur travail d'ordre civique.²

Le nouveau fonds pour le climat et l'énergie sera alimenté par 1° des dotations budgétaires annuelles ; 2° des dotations spécifiques à charge du budget de l'État ; 3° le produit de la vente de crédits d'émissions SEQE ; 4° des dons ; 5° d'un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules routiers et utilisés comme carburant, dénommé « contribution changement climatique » ; 6° une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers fixée au budget ; 7° les contributions forfaitaires et les pénalités sous le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

Loin de vouloir s'opposer à une consolidation des moyens de financement pour les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour l'adaptation aux effets du changement climatique et pour la promotion d'énergies renouvelables dans un seul fonds, le SYVICOL ne peut s'empêcher de se poser des questions sur les conséquences pour les communes d'une telle consolidation.

Le fonds pour la protection de l'environnement finance des mesures au niveau national, le fonds pour le climat et l'énergie se chargera du financement de mesures climatiques dans non moins de 14 domaines, tant au niveau national qu'au niveau international.

À cet égard, et en vue de la consolidation du pacte climat en tant qu'instrument central pour la mise en œuvre de la politique énergétique et climatique nationale au niveau communal, le SYVICOL tient à rappeler que la Charte européenne de l'autonomie locale consacre le principe de l'autonomie financière des communes en stipulant : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles

² Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 66.



peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences »³. Le SYVICOL doit dès lors insister sur ce principe de connexité, qui exige que l'État mette à la disposition des communes des moyens financiers en adéquation avec les missions qu'il leur octroie, dans l'attribution des subventions aux communes à partir du nouveau fonds pour le climat et l'énergie.

Écoles respectueuses du climat

Le SYVICOL se rallie entièrement au plan du gouvernement d'élaborer une stratégie en vue de créer des « bâtiments publics durables et à faible consommation d'énergie », et partage l'avis qu'un rôle précurseur dans les domaines de l'utilisation des énergies renouvelables et de l'amélioration de l'efficacité énergétique revient à l'État et aux communes.

Ainsi, les auteurs du PNEC affirment que : « Lors de la planification ou lors de transformations plus importantes, il faudra non seulement veiller à utiliser davantage les énergies renouvelables (électricité et chaleur), mais également à intégrer des concepts de mobilité durable et de transport durable ainsi que des éléments permettant de réduire la consommation d'eau. »⁴

Dans ce contexte, il semble judicieux au SYVICOL de mentionner que le terme « transformation importante », sans définition particulière, est source d'insécurité juridique. La transformation et la mise en conformité, ainsi que l'assainissement énergétique de vieux bâtiments scolaires peuvent s'avérer extrêmement coûteuses.

Le SYVICOL préconise donc une définition précise du terme « transformation importante » dans de futures dispositions légales en la matière, afin de permettre aux communes de déterminer objectivement ce qui constitue ou ne constitue pas une transformation importante, engendrant l'obligation de l'assainissement énergétique du bâti existant.

Quartiers durables

La planification pour des nouveaux lotissements de logements du gouvernement s'oriente de plus en plus vers des quartiers durables remplissant les objectifs zéro carbone (zero-CO₂), zéro déchets (zero-waste), sans voiture (car free) et favorisant l'insertion sociale.

Les auteurs du texte affirment que les communes effectueront des contrôles plus poussés et coordonnés des chantiers, afin de garantir le respect des normes de construction et d'énergie.⁵

Sur ce sujet, le SYVICOL se voit obligé de rappeler sa prise de position du 3 juillet 2014 – jointe à la présente – au sujet du contrôle des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments.

³ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, article 9 (1).

⁴ Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 65.

⁵ Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 118



Il s'agit d'une analyse des devoirs et obligations de contrôle du bourgmestre avant et après la délivrance de l'autorisation de bâtir, qui énumère également les principaux problèmes qui se présenteraient lors de l'introduction d'une obligation pour les communes de contrôler le respect des normes d'énergie sur les chantiers, dont principalement le fait qu'il devrait avoir lieu à plusieurs moments-clés de la construction. Chaque fois qu'une étape à contrôler serait achevée, le maître d'ouvrage devrait alerter les services communaux pour se rendre sur le chantier. Ceci retarderait les travaux et créerait une charge de travail considérable nécessitant l'engagement de personnel supplémentaire. Ce dernier devrait en plus être hautement qualifié et spécialisé dans la matière, qui est en constante évolution.

Des problèmes se posent également au niveau juridique, étant donné que le bourgmestre est incompétent pour le constat d'infractions et serait obligé, chaque fois qu'il constate un défaut, de faire appel à la force publique.

Finalement, les conséquences que le constat d'irrégularités entraînerait, sont loin d'être claires.

En conséquence, le SYVICOL avait suggéré, en 2014, d'introduire un contrôle uniforme du respect des normes en matière de performance énergétique par un service national de l'État ou par un organisme de contrôle externe agréé, ainsi que l'obligation, pour chaque maître d'ouvrage, de présenter endéans un certain délai après l'achèvement des travaux un certificat de contrôle, établi par un organisme agréé, attestant la correspondance entre la performance énergétique visée et celle réellement atteinte.

Il importe au SYVICOL de souligner dans la présente prise de position qu'il maintient son point de vue de 2014 au sujet des contrôles des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments.

Encourager les changements d'habitudes liés au mode de vie

C'est avec grand intérêt et avec une certaine stupéfaction que le SYVICOL a pris note de la volonté du gouvernement d'introduire la fonction d'« administrateur de quartier » auprès des communes.

Le mot « administrateur » se définit comme étant une : « Personne qui gère les biens, les affaires d'un particulier, d'une famille, d'une société »⁶, ou en termes de droit, comme étant un : « Fonctionnaire des différents services publics chargés de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses publiques. ⁷»

La création d'un « administrateur de quartier » semble impliquer une certaine autonomie de cet agent vis-à-vis de l'autorité communale. Le SYVICOL se permet de rappeler à cet endroit, que selon l'article 28 de la loi communale « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt

⁶ Dictionnaire Larousse en ligne

⁷ Dictionnaire Larousse en ligne



communal », et que de plus, selon l'article 57 « le collège des bourgmestre et échevins est chargé [...] de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal. »

Le seul « administrateur de quartier » admissible dans une commune serait donc le collège des bourgmestre et échevins, respectivement le conseil communal.

Le SYVICOL comprend l'intention des auteurs du PNEC d'ancrer davantage l'économie circulaire dans la vie quotidienne de la société, mais il recommande fortement non seulement le changement de la dénomination de l'« administrateur de quartier », mais également d'intégrer les missions de ce dernier dans la description de tâches des conseillers climat travaillant dans le cadre du Pacte climat 2.0.

Ceci garantirait un certain droit de regard du gouvernement sur la transposition des mesures encourageant les modes de vie durables et ancrant l'écologie et l'économie circulaire au sein des quartiers, et de conserver en même temps le principe de l'autonomie communale.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 24 avril 2020