



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Considérations générales

Le Syvicol a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de l'Environnement au sujet du projet de loi sous examen. Il convient de préciser que le Syvicol a également été consulté sur l'avant-projet de loi, et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier les auteurs de leur démarche. Le présent avis a été élaboré avec l'aide des membres d'un groupe de travail réunissant le syndicat SICONA et l'asbl Umweltberodung Lëtzebuerg, qui s'est réuni à 4 reprises entre décembre 2016 et janvier 2017.

Le projet de loi entend opérer une refonte de la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles après une première tentative avortée en 2013¹, sans toutefois la révolutionner. Au vu de l'état des lieux environnemental, qui dresse le constat alarmant d'un déclin de la biodiversité depuis plus de 30 ans au niveau des espèces, des habitats et des écosystèmes, le Syvicol salue l'approche volontaire adoptée par les auteurs du projet de loi, qui témoigne d'une réelle volonté d'agir.

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que nos citoyens sont de plus en plus sensibilisés en matière d'environnement, que ce soit dû à l'augmentation continue du flux d'informations ou qu'ils soient simplement soucieux du maintien de leur cadre - et qualité - de vie. Rappelons à ce propos que la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui a transposé la Directive 2003/4/CE, impose aux autorités publiques de garantir l'accès aux informations environnementales et de veiller à ce qu'elles soient d'office rendues accessibles et diffusées auprès du public. Ce devoir de transparence et ces préoccupations sont bien évidemment partagés par le Syvicol, qui se félicite de l'insertion dans le projet de loi de dispositions visant à accroître et à renforcer le rôle des communes et des syndicats de communes impliqués dans la protection de la nature.

¹ Qui a fait l'objet du projet de loi n°6477



Toutefois, ces considérations ne doivent pas constituer un obstacle insurmontable au développement des communes, lié de façon inéluctable à la croissance démographique de la population, mais elles doivent au contraire favoriser une expansion réfléchie, préservant les habitats naturels les plus précieux et les plus menacés, en concertation avec les pouvoirs locaux.

L'exposé des motifs affirme que le projet de loi poursuit notamment comme finalités, la transparence et la simplification administrative, ce que le Syvicol ne peut qu'approuver. Le projet de loi confirme par ailleurs les principales orientations du projet de loi n°6477 et du programme gouvernemental, tout en introduisant un certain nombre de nouveautés par rapport au texte de loi actuel au niveau des procédures (désignation de zones protégées, procédure d'autorisation), des organes ou administrations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement (création d'un comité de pilotage Natura 2000, nouvelle mission conférée aux communes), et des concepts (introduction du système numérique d'évaluation et de compensation, création de pools compensatoires).

Malheureusement, le Syvicol peine à retrouver la transposition de ces objectifs dans le corps du texte qui, à de nombreux égards, manque de cohérence et de lisibilité. Il doit également regretter que les auteurs ne soient pas allés jusqu'au bout de leur logique sur un certain nombre de points comme la compensation ou le droit de préemption.

Ses remarques sont principalement de deux ordres :

A. Quant au fond

Le projet de loi s'est donné comme objectif de « pouvoir planifier la nature et la localisation des mesures compensatoires selon des principes écologiques en accord avec les priorités nationales et communautaires en matière de protection de la nature ». Ce faisant, le projet de loi se focalise davantage sur la compensation plutôt que sur la prévention des atteintes à l'environnement. Or, le Syvicol souligne que de son point de vue, la compensation écologique doit jouer les seconds rôles, alors qu'il faut garder à l'esprit que la compensation n'est rien d'autre que l'équivalent écologique – ou économique – du droit de réduire, détruire ou détériorer des biotopes ou habitats protégés. Il est dès lors d'autant plus important de garantir que les mesures compensatoires soient réalisées de manière efficace – si possible avant ou pendant l'exécution des travaux les ayant imposées – et ciblée, en l'occurrence dans les pools compensatoires dont la gestion est « à durée indéterminée ». Il faut encore faire attention à ce que le système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points ne devienne pas un instrument électronique de calcul en dehors de toutes considérations environnementales.

Si le Syvicol soutient sur le principe la création de pools compensatoires, il insiste sur le fait que le recours à la compensation doit être évité autant que possible. Il estime que la sauvegarde de la biodiversité passe aussi et surtout par une politique durable et responsable d'aménagement du territoire, y compris et surtout au niveau communal, et le développement de projets de construction écologique promouvant une architecture innovante respectueuse de l'environnement naturel existant.



Ainsi, la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain devrait introduire davantage de flexibilité en élargissant la marge de manœuvre des communes en matière de politique environnementale, en leur permettant d'imposer davantage de critères dits « environnementaux », par exemple en mettant l'accent sur la qualité paysagère de projets urbanistiques. Il convient toutefois de faire preuve de pragmatisme et de laisser aux autorités communales le soin de faire usage ou non de cette faculté en fonction des caractéristiques locales, notamment des ressources écologiques et spatiales. De plus, les efforts de la part des communes et de leurs syndicats en matière de préservation du cadre de vie et de l'environnement devraient s'accompagner d'instruments et de moyens financiers leur permettant d'agir en ce sens. C'est pourquoi le Syvicol propose l'introduction d'un droit de préemption « environnemental ».

En effet, l'élargissement du droit de préemption au profit des communes serait une mesure incitative pour celles-ci à s'engager activement dans ce domaine, notamment en vue de la création de pools compensatoires régionaux, et viendrait utilement compléter la nouvelle mission octroyée aux communes par l'article 63 du projet de loi. Cette disposition ne doit d'ailleurs pas servir d'alibi pour faire accepter de nouvelles obligations aux communes, se traduisant par une augmentation de leurs charges financières, mais elle doit refléter le souci réel de les impliquer par une démarche proactive à la politique au niveau national. Le Syvicol demande dans ce contexte que les modalités concrètes de la contribution financière des communes dans le cadre du plan national pour la protection de la nature et des plans de gestion, soient décidées d'un commun accord avec le gouvernement.

Le Syvicol doit finalement constater que le projet de loi, en particulier les dispositions relatives aux mesures compensatoires, aux pools compensatoires, au registre des éco-points, souffrent d'une absence de mise en perspective. Ainsi, de nombreuses questions d'ordre pratique liées à la mise en œuvre concrète des dispositions de la future loi ne semblent ainsi pas avoir été anticipées par les auteurs, et il est malheureux que le ministère n'ait pas donné suite aux offres réitérées de tester les modalités des pools compensatoires sur des exemples grandeur nature avant la finalisation du projet de loi. En effet, le lancement de projets-pilotes gérés par des partenaires locaux aurait pu être bénéfique afin d'identifier et de chercher une solution aux problèmes qui ne manqueront pas de se poser dans l'avenir.

B. Quant à la forme

Il est dommage que les auteurs du projet de loi n'aient pas davantage tiré profit de l'analyse faite par le Conseil d'Etat du précédent projet de loi n°6477 modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, lequel a inspiré certaines dispositions du projet de loi sous avis. Celui-ci y aurait certainement gagné en lisibilité et en cohérence, par exemple en ce qui concerne la procédure de désignation des zones protégées d'intérêt national.

D'autre part, de nombreuses dispositions ne répondent pas au principe élémentaire de sécurité juridique : c'est le cas des dispositions relatives aux autorisations, à la réalisation des mesures compensatoires, à la quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats, aux nouvelles constructions, etc. Le Syvicol a formulé certaines propositions pour remédier à cet état de fait et renforcer la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation.



Il demande également à ce que les cartes topographiques soient établies à une échelle 1/2.500, afin de ne pas réitérer l'expérience faite dans le cadre des projets de plans directeurs sectoriels.

En outre, il déplore que les règlements grand-ducaux d'exécution n'aient pas été joints au texte du projet de loi. Celui-ci prévoit l'adoption de près d'une trentaine de nouveaux règlements grand-ducaux d'exécution, dont un peu plus de la moitié sont obligatoires. Rappelons que sous l'empire de la loi modifiée du 19 janvier 2004, de nombreux règlements grand-ducaux n'ont jamais été pris et que cette lacune devra également être comblée. Or, ces règlements grand-ducaux viennent, pour certains, préciser des points essentiels du projet de loi, comme c'est le cas par exemple des annexes renseignées à l'article 4 du projet de loi, ou des modalités d'évaluation des mesures compensatoires de l'article 60.2 du projet de loi. Le Syvicol se réserve partant le droit de compléter ses observations à la lumière des règlements grand-ducaux qui font actuellement défaut. Il faut encore rappeler l'article 32 (3) de la Constitution qui dispose que « Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Or, il est permis de douter que toutes les dispositions prévoyant de futurs règlements grand-ducaux remplissent cette condition.

Finalement, il faut remarquer que le commentaire des articles ne remplit pas toujours sa finalité qui est d'explicitier l'article commenté, de telle sorte qu'il n'est pas d'un grand secours à la compréhension du texte.

Dans le commentaire des articles qui suit, le Syvicol a suggéré une série de modifications visant à corriger des erreurs matérielles ou des contresens, respectivement à améliorer la lecture des futures dispositions, et il espère qu'elles pourront contribuer au texte final. Toutefois, certains articles sont entourés d'un flou tel que leur analyse n'a pas permis de révéler ce que les auteurs du projet de loi entendaient régler. Le Syvicol attend dès lors une clarification de la part des auteurs, alors qu'il est à craindre que ces dispositions ne génèrent de sérieux problèmes pratiques.

II. Éléments-clés de l'avis

Rôle et mission des communes en matière de protection de la nature

- L'implication des communes et des syndicats de communes en matière de planification de la politique environnementale au niveau national doit refléter le rôle et les missions qui leur sont confiées en tant que partenaire de l'État. De même, la représentation des autorités communales au sein des organes de consultation doit être proportionnelle à leurs intérêts et à leurs missions.
- Ainsi, les communes et les syndicats de communes doivent être associés tant à l'élaboration des plans de gestion des zones Natura 2000, qu'à leur mise en œuvre. Pareillement, les autorités étatiques doivent mettre en place une véritable collaboration avec le niveau local en ce qui concerne l'élaboration et la révision du Plan national concernant la protection de la nature.



- Les communes doivent se voir allouer les moyens financiers leur permettant de remplir la mission telle que définie à l'article 63 du projet de loi. Elles doivent ainsi pouvoir compter sur des ressources financières stables et prévisibles, récompensant leur engagement sur le long terme.
- Finalement, il est rappelé que les communes sont libres d'adhérer ou non à un syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature et donc de lui déléguer cette mission. Si l'Etat souhaite encourager les communes à adhérer à un syndicat, il peut le faire par le biais d'une aide financière.

Protection des biotopes, des habitats d'intérêt communautaire et des espèces d'intérêt communautaire

- Le Syvicol demande des éclaircissements concernant les activités incompatibles - ayant lieu dans des zones où se trouvent des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaires pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable - qui sont visées à l'article 15 du projet de loi, notamment quant au champ d'application et à la portée du texte et de son règlement grand-ducal d'exécution.
- La procédure de délimitation de la zone verte dans le plan d'aménagement général reste lourde et complexe. D'autre part, le dispositif permettant aux communes de définir dans leur PAG une zone superposée instaurant une servitude relative aux besoins de compensation manque de flexibilité alors qu'il nécessite toujours plusieurs approbations ministérielles.
- Les règles concernant les nouvelles constructions en zone verte sont trop rigides et des exceptions devraient être prévues afin que le ministre puisse y déroger, en dehors des seuls motifs d'utilité publique. La même observation vaut pour les constructions existantes, dans la mesure où toute modification, rénovation, transformation ou agrandissement d'une construction est soumise à l'autorisation du ministre. Le Syvicol propose de soumettre les travaux de moindre envergure à une simple obligation de déclaration, tandis que les immeubles protégés doivent jouir d'un statut particulier en vue de leur préservation.
- L'exigence d'une autorisation ministérielle pour l'aménagement ou la construction provisoire de dépôts industriels ou de matériaux en dehors de zones industrielles excède le cadre de la présente loi et entraîne une charge administrative disproportionnée.
- Le Syvicol propose de modifier le champ d'application de l'article 17 du projet de loi qui comprendrait les biotopes protégés – renseignés comme tel au cadastre des biotopes, à condition qu'il ait acquis une valeur juridique certaine – les habitats d'intérêt communautaire pour lesquels l'état de conservation a été évalué non favorable, ainsi que les habitats essentiels des espèces d'intérêt communautaire, listées aux annexes II et III pour lesquelles l'état de l'état de conservation a été évalué non favorable.



Mesures d'atténuation

- Le Syvicol remarque les mesures d'atténuation prévues par l'article 24.1. du projet de loi sont une source d'insécurité juridique pour tous les demandeurs d'autorisation, et qu'elles risquent d'entraîner le blocage de nombreux projets de construction. Il propose partant de renoncer à l'introduction de cette disposition et de s'en tenir au texte de la Directive Habitats, sinon de clarifier l'intention des auteurs du projet de loi en s'inspirant de la documentation européenne en la matière.

Désignation de zones protégées

- Les procédures de désignation des zones Natura 2000 et des zones protégées d'intérêt national devraient prévoir un mode de consultation du public harmonisé et cohérent, afin de garantir au citoyen qu'il puisse effectivement faire valoir ses droits dans le cadre de la procédure.
- L'évaluation environnementale à réaliser dans le cadre d'un plan ou projet susceptible d'affecter une zone Natura 2000 de façon significative doit tenir compte des autres textes légaux et réglementaires en vigueur.
- Les projets de plans de gestion relatifs aux zones Natura 2000 devraient être élaborés en collaboration avec les communes et syndicats de communes concernés, et être soumis à une consultation publique.
- Le Syvicol est d'avis que la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain constitue le cadre légal approprié en vue de la sauvegarde et de la préservation de la nature et des ressources naturelles au niveau communal. Aussi, il propose de renforcer les pouvoirs dont disposent les autorités communales pour imposer le respect de critères environnementaux dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, notamment au niveau des PAP.

Droit de préemption

- Un droit de préemption est introduit au profit de l'Etat, des communes et des syndicats de communes mais son assiette – sur les zones protégées d'intérêt national - est réduite à une peau de chagrin. Le Syvicol plaide en faveur de l'introduction d'un véritable droit de préemption environnemental soumis à un objectif précis justifié par l'intérêt général et dont l'exercice est fixé par la loi. Il est ainsi proposé d'élargir l'assiette du droit de préemption actuellement prévu par le projet de loi, et d'en redéfinir les bénéficiaires.
- La procédure d'exercice du droit de préemption doit aussi être modernisée afin de rendre ce dernier plus efficace pour les pouvoirs préemptants, tout en préservant les droits des propriétaires et en facilitant leurs démarches lors de la mise en vente du bien soumis à un droit de préemption, ainsi que le travail ultérieur des notaires.



Demandes d'autorisation

- La procédure standard de demandes d'autorisation devrait être adaptée afin de répondre aux spécificités de toutes les demandes d'autorisation instaurées par le projet de loi. De plus, il revient à l'autorité compétente d'apprécier les effets de l'autorisation sollicitée sur la zone verte, sans imposer de charge supplémentaire au demandeur d'autorisation par le biais d'une étude d'impact.
- De même, le traitement et l'examen des demandes d'autorisation devrait être revu afin de supprimer les insécurités juridiques et de garantir au demandeur d'autorisation un traitement objectif et transparent de sa demande.
- Le Syvicol demande le maintien d'un recours de pleine juridiction contre les décisions ministérielles prises sur base de la loi, permettant au juge d'analyser non seulement les faits et le droit faits matériels, mais encore l'opportunité de la décision critiquée. Le juge substitue alors sa propre décision à celle de l'administration, mettant fin au contentieux.

Compensation et pools compensatoires

- Le Syvicol approuve la création de pools compensatoires destinés à répondre au besoin de compensation de projets ayant provoqué une atteinte au patrimoine naturel. Il se félicite du fait que grâce à ce système, le blocage de projets de constructions devrait être ainsi évité – l'Etat étant garant du fait que la compensation soit possible - et la compensation écologique améliorée.
- Le Syvicol approuve le principe selon lequel la compensation doit se faire obligatoirement dans les pools et à titre exceptionnel et sur demande du demandeur d'autorisation, sur des terrains dont il est propriétaire. Il se demande néanmoins s'il faut maintenir la possibilité pour le ministre d'autoriser la réalisation de mesures compensatoires indépendamment et préalablement à une autorisation, dans la mesure où cela pourrait entraîner des problèmes de gestion et de planification des mesures compensatoires.
- Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours au registre des mesures compensatoires, qui enregistre les mesures compensatoires réalisées dans le pool compensatoire national et les pools compensatoires régionaux. Le Syvicol insiste sur le fait que la création de pools compensatoires régionaux doit se faire sur une base volontaire de la part des communes et de leurs syndicats, qui devront pouvoir compenser en cas de besoin au sein du pool national. Il constate que l'Etat, les communes et les syndicats de communes auraient également pu s'associer en vue de la création d'un seul pool compensatoire national.
- L'Etat devrait apporter des garanties financières aux gestionnaires de pools compensatoires régionaux : les mesures compensatoires enregistrées au registre des éco-points doivent être immédiatement payées, sans attendre leur éventuel débit. En outre, l'Etat devrait compenser la différence entre la redevance payée par le demandeur d'autorisation, calculée à partir d'une valeur forfaitaire, et le coût des mesures compensatoires réalisées par le gestionnaire.



III. Commentaire des articles

Art. 3. Définitions

L'article 3 apporte une clarification au niveau de la terminologie utilisée dans le projet de loi. Néanmoins, d'autres articles contiennent des définitions éparses - notamment l'article 7 (5) (constructions légalement existantes dans la zone verte, destination d'une construction, transformation, rénovation) et l'article 11 (roulotte, caravane ou mobilhome) – de sorte qu'il conviendrait de les regrouper à l'article 3. D'autres concepts gagneraient à être définis, comme par exemple les écosystèmes ou les éco-points.

3.1.1 zone verte

La nouvelle définition de la « zone verte » tente d'appréhender les différentes hypothèses selon que la commune est dotée d'un PAG selon la loi du 12 juin 1937 ou d'un PAG conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004, ou dépourvue de PAG.

On peut se poser la question du sort des zones d'aménagement différé, destinées à être urbanisées et sur lesquelles s'applique une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Celles-ci ne tombent pas sous la qualification de « zones destinées à rester libres »², puisqu'elles ont vocation à être affectées à la construction à long terme, mais elles pourraient éventuellement être concernées par la nouvelle définition de la zone verte.

3.4 biotope

Le Syvicol, à l'instar de nombreux commentateurs du projet de loi, s'étonne de l'absence de référence au cadastre des biotopes, qui recense les biotopes et habitats susceptibles de tomber sous le régime de l'article 17 et qui a vocation à être un instrument de planification pour les demandeurs d'autorisation. Or, pour ce faire, ce dernier doit être doté d'une base légale lui conférant une valeur juridique certaine, ce qui lui fait actuellement défaut bien qu'il soit réalisé et accessible sur le géoportail du Ministère de l'environnement. Il pourrait d'ailleurs utilement être complété par la cartographie des biotopes à l'intérieur des PAG, une fois celle-ci achevée dans le cadre de la refonte des PAG des communes.

De plus, le Plan National concernant la Protection de la Nature prévoit d'établir un cadastre des biotopes des milieux forestiers et d'un cadastre des services écosystémiques, qu'il conviendra également de faire figurer dans le texte de loi.

3.9 construction

Si d'après l'exposé des motifs du projet de loi, la définition de construction s'inspire de la Jurisprudence, elle est néanmoins tronquée dans le texte du projet de loi. Il est suggéré soit de la reprendre dans son intégralité³, soit de reproduire la définition figurant à l'annexe II du

² Art. 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

³ « tout assemblage solide et durable de matériaux reliés ensemble artificiellement, sans pour autant requérir l'incorporation de l'ouvrage au sol »



règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier «quartier existant» et du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»⁴.

Art. 5. Approbation dans le cadre d'un projet d'aménagement général

Cet article décrit la procédure applicable en cas de modification de la délimitation de la zone verte. Les modifications apportées par le projet de loi doivent être analysées ensemble avec la législation sur l'aménagement communal, à la lumière des récentes modifications introduites par la loi dite « Omnibus » et plus particulièrement les articles 29 et 40 de cette loi.

Dans un souci de lisibilité des textes, le Syvicol se demande s'il n'aurait pas été possible d'insérer les étapes de cette procédure spécifique à la zone verte, directement dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en ne laissant subsister à cet endroit que les dispositions relatives aux servitudes.

Ainsi, l'article 5 introduit une nouveauté supplémentaire, consistant dans le fait que les communes pourront définir dans leur PAG une zone superposée instaurant une servitude relative aux besoins de compensation en application de l'article 17 du projet de loi ou des mesures d'atténuation prévues à l'article 24.1 du projet de loi. La procédure est celle de l'adoption du PAG, l'avis du ministre doit être sollicité conformément à l'alinéa 1^{er}. Les modalités concrètes de réalisation de ces mesures compensatoires sont ensuite précisées dans la convention d'exécution du PAP « nouveau quartier » selon l'article 29 de la loi dite Omnibus, modifiant l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ce dispositif aurait dû faciliter l'exécution des PAP « nouveau quartier » en supprimant l'approbation des conventions par le ministre de l'Intérieur, mais à la suite des travaux parlementaires, il a été décidé de maintenir une double approbation ministérielle de la convention PAP « nouveau quartier », rallongeant la procédure à un minimum de 45 jours. Cette lourdeur administrative est difficile à comprendre alors que les mesures compensatoires sont connues dès le départ, la commune ayant fixé les servitudes afférentes dans son PAG, lequel a déjà fait l'objet d'un avis et d'une double approbation ministérielle. Sous réserve de ses développements à l'endroit de l'article 17 (3) du projet de loi, le Syvicol propose de supprimer l'approbation par le ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions de la convention PAP « nouveau quartier » lorsque celle-ci contient une servitude relative aux besoins de compensation – sauf si elle a vocation à remplacer l'autorisation ministérielle visée au chapitre 14 -, étant donné qu'il s'agit d'une simple transposition des servitudes instaurées par le PAG.

Art. 6. Règles concernant les nouvelles constructions

Cet article reprend et modifie la liste des activités admises en zone verte résultant de l'actuel alinéa 3 de l'article 5 de la loi, qui se trouve sensiblement rallongée.

⁴ « on entend par construction tout bâtiment, bâtisse, édifice ou ouvrage, ancré au sol, qu'il soit hors sol ou enterré »



Le projet de loi qualifie lesdites constructions de « conformes à l'affectation de la zone verte ». Or, un projet de construction autorisable par le ministre en ce qu'il est conforme à ladite affectation devra également remplir les autres conditions fixées par la loi. Ainsi, des constructions ayant un lien durable avec des activités d'exploitation peuvent seulement être autorisées par le ministre en zone verte si elles rentrent dans une des exceptions prévues à l'article 17 du projet de loi, ce qui restreint considérablement les hypothèses visées à l'article 5. Est-ce bien là la volonté des auteurs du projet de loi ? Il est à craindre que la combinaison des deux dispositions ne soit trop restrictive et ne laisse que très peu de marge de manœuvre au ministre pour déroger à l'interdiction de construire en zone verte, sous condition d'une compensation adéquate.

En ce qui concerne les constructions visées au paragraphe 1 et 2, les auteurs du projet de loi ont largement repris l'interprétation faite par la jurisprudence du « lien certain et durable » avec les activités conformes à l'affectation de la zone verte. Le Syvicol se demande par ailleurs ce que les auteurs entendent par « opérées de manière pérenne par principe à titre professionnel, par exception avec une certaine expertise » ?

Pour ce qui est des constructions pouvant être temporairement autorisées en zone verte, il est renvoyé aux développements sous l'article 57.2 (5) relatif à la durée de validité de l'autorisation délivrée.

Le paragraphe 5 apporte une clarification bienvenue en ce qui concerne les abris de jardin, qui sont l'objet d'un important contentieux. Ces derniers devront faire l'objet d'une autorisation du ministre, et il est prévu qu'un règlement grand-ducal vienne préciser les critères relatifs à l'implantation, aux matériaux et aux dimensions de l'abri de jardin, ce qui permettra de garantir un traitement objectif et équitable des demandes d'autorisation.

Le Syvicol se demande ce que les auteurs du projet de loi entendent par autorisation « préalable » du ministre dans les conditions du chapitre 14. Comme les articles relatifs à la procédure d'autorisation ne prévoient aucune autorisation ministérielle préalable, cette mention est à supprimer (paragraphe 6 et 7 de l'article 6).

Le paragraphe 7 prévoit que sont admises les constructions indispensables à l'utilisation d'une ou de plusieurs installations techniques ainsi que des constructions utilisées à titre de mobilier urbain, en zone de verdure ou zone de parc, à la condition que ces zones aient été « définies après l'entrée en vigueur de la présente loi ». Le Syvicol ne comprend pas la raison de cette condition d'application dans le temps qui n'a pas lieu d'être. Quant à la référence à l'intérêt général ou l'intérêt public, il est d'avis que cette condition coule de source compte-tenu de la nature des constructions. Il se pose également la question de l'appréciation du respect de ces conditions, étant donné qu'une autorisation ministérielle n'est pas requise.

Pour ces motifs, le Syvicol propose de reformuler le paragraphe 7 qui pourrait dès lors se lire comme suit : « En zone de verdure ou en zone de parc public, peuvent être érigées des constructions indispensables à l'utilisation d'une ou de plusieurs installations techniques ainsi que des constructions utilisées à titre de mobiliers urbains sans autorisation du ministre. Toute autre construction doit être autorisée par le ministre dans les conditions d'autorisation du chapitre 14 ».



Enfin, le paragraphe 9 autorise en zone verte les constructions nécessaires aux associations sans but lucratif agissant pour la protection des animaux agréées selon l'article 66. Le Syvicol se demande pourquoi cette ouverture est limitée aux associations susvisées, et ne s'étend pas aux associations agréées œuvrant dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement suivant l'article 66 du projet de loi.

Art. 7. Règles concernant les constructions existantes

L'article 7 concerne les constructions existantes en zone verte. Le paragraphe 1^{er} autorise le ministre, lorsqu'une construction existante située dans la zone verte compromet le caractère d'un site, d'« ordonner que son aspect extérieur soit modifié de façon (à ce) qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant ». L'imprécision du texte laisse place à l'imagination et la liberté la plus totale quant à l'application de cette disposition. La loi ne précise ni les critères pour déterminer quand une construction est censée être intégrée harmonieusement dans son environnement, ni les éléments extérieurs de l'immeuble susceptibles d'être concernés par cette obligation – façade, toiture, portes, fenêtres, volets, etc.

Sans vouloir s'immiscer dans l'analyse faite par les auteurs du projet de loi au sujet de la distinction entre les « constructions légalement existantes » et les constructions simplement « existantes » en zone verte, se pose encore la question des droits acquis du propriétaire bénéficiaire d'une autorisation ministérielle délivrée en bonne et due forme, à qui on demanderait de changer la couleur de sa façade précédemment autorisée. A défaut de la précision la plus élémentaire, cette disposition laisse place à la subjectivité et à l'arbitraire, qui ne sont pas compatibles avec les principes d'un Etat de droit.

Pour ce qui est des transformations et rénovations, le Syvicol plaide pour l'introduction d'une certaine flexibilité alors que les conditions strictes imposées par le texte, combinées à la complexité de la procédure d'autorisation prévue au chapitre 14 du projet de loi, risque de décourager les propriétaires d'entamer des travaux qui seraient nécessaires à la conservation de l'immeuble. Il propose de soumettre certains types de travaux de moindre envergure - précisés dans la loi ou par règlement grand-ducal - à une simple obligation de déclaration comme peut le prévoir le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en matière d'autorisation de construire⁵.

Concernant le paragraphe 6, il devrait être précisé dans le sens où une nouvelle construction peut être autorisée en lieu et place des « constructions en zone verte qui ont fait l'objet d'une démolition ou d'un démontage total ». A défaut, toute construction nouvelle sur un terrain où une construction a été démolie ou démontée serait *de facto* interdite.

Le Syvicol salue l'introduction d'une dérogation concernant les immeubles ayant fait l'objet d'un classement ou inscrit à l'inventaire supplémentaire en application de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Le nouveau paragraphe 7 de l'article 7 autorise ainsi le ministre à déroger à l'article sous examen « en vue de la sauvegarde et du maintien dans le patrimoine d'une telle construction classée ».

⁵ Art. 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



De l'avis du Syvicol, cette dérogation est nécessaire alors que nombre de projets de transformation ou de réaffectation de ces immeubles ont été ou sont bloqués en raison d'une application stricte de la législation en vigueur, les condamnant à un abandon presque certain. Le ministre pourrait ainsi autoriser un changement d'affectation de cet immeuble par dérogation au paragraphe 4, et ce – en théorie - quelle que soit ladite affectation. Si la préservation de ces constructions remarquables justifie qu'elles jouissent d'un statut particulier, il reste à voir si le ministère va faire usage en pratique de cette faculté et autoriser un changement de destination des immeubles protégés, y compris à d'exploitation à des fins commerciales ou d'habitation.

Art. 10. Régime des eaux

Il est entendu que les auteurs font référence à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qui fait actuellement aussi l'objet d'un projet de modification⁶. Puisqu'il s'agit, d'après l'exposé des motifs, d'attirer l'attention du lecteur sur un aspect particulier de la protection de la nature, à savoir l'eau, le Syvicol se demande si cette disposition n'aurait pas davantage sa place dans la prédite loi. En effet, il vaudrait mieux renforcer la protection de la nature en général, des écosystèmes et des biotopes dans la législation relative à l'eau plutôt que le contraire.

La nouvelle mouture du texte maintient l'exigence de deux autorisations ministérielles, celle du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau pour les travaux énumérés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et celle du ministre ayant dans ses attributions l'environnement, pour « tous les travaux en relation avec l'eau, susceptibles d'avoir une influence préjudiciable sur les espèces sauvages et leurs habitats ». Le ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau nous semble le mieux placé pour décider de l'octroi d'une telle autorisation.

D'autre part, s'agissant du même ministère, une centralisation des demandes d'autorisation auprès d'une seule administration serait de nature à simplifier les procédures. C'est d'ailleurs ce qui est prévu à l'article 70 du projet de loi n°7047, selon lequel une demande d'autorisation faite en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée vaut dossier de demande en vertu de la loi sous examen. S'agit-il d'un oubli des auteurs du présent projet de loi ?

Art. 11. Roulottes, caravanes, mobilhomes et embarcations fluviales

L'article sous revue autorise à l'avenir le stationnement de roulottes, caravanes et mobilhomes « de manière temporaire » sur la parcelle en zone verte appartenant au même propriétaire.

Le Syvicol se demande comment interpréter le caractère « temporaire » du stationnement – et surtout le constater. Enfin, à partir de quel moment pourra-t-on considérer que cette condition n'est plus remplie ?

⁶ Projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau



Art. 12. Déchets, décharges et dépôts

Dans la mesure où l'article 42 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets interdit de manière générale l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, la recherche et la constatation des infractions étant opérée conformément à la prédite loi, le paragraphe 1 de l'article 12 est superfétatoire.

Il s'y ajoute que l'installation et l'exploitation d'une décharge de déchets dangereux, non dangereux ou inertes sont déjà soumises à une toute série d'autorisations, entre autres une demande d'autorisation d'exploitation pour établissements classés. Dans ces conditions, on peut se demander si l'autorisation du ministre requise à l'article 12 (2) ne fait pas double-emploi.

Enfin, l'autorisation du ministre visée à l'article 12 (3) a un champ d'application beaucoup plus large que celui de la seule zone verte, puisqu'il s'applique à tous les terrains situés en dehors de zones industrielles qualifiées comme telles par le PAG. En sus, l'ajout du qualificatif « provisoire » dans la nouvelle version du texte élargit encore davantage les cas de figure visés. Ainsi, l'application stricto sensu de cette disposition signifie que tout chantier quelconque – qui entraîne quasi systématiquement un dépôt de matériaux provisoire – devra à l'avenir faire l'objet d'une demande d'autorisation ministérielle, entraînant une charge administrative hors de proportion avec les objectifs poursuivis par le projet de loi. Le Syvicol ne peut dès lors marquer son accord avec cette disposition.

Art. 13. Fonds forestiers

Le projet de loi innove en ce que les boisements compensatoires ou leur substitution par la création d'un autre biotope ou habitat approprié pourront se faire à l'avenir « dans le même secteur écologique ou exceptionnellement dans le secteur limitrophe ».

Avant de prendre position sur le fond, il s'agit de savoir ce que l'on entend précisément par « secteur écologique »⁷. D'après l'article 3 du projet de loi, il se définit comme une « partie du territoire national caractérisée par une configuration spécifique des principaux facteurs écologiques et géophysiques du milieu ». L'article 4 du projet de loi fait mention d'une carte des secteurs écologiques, mais le projet de règlement grand-ducal établissant la carte des secteurs écologiques fait malheureusement défaut. Le commentaire des articles précise toutefois que « la définition du secteur écologique n'appelle pas non plus de commentaire particulier et provient de l'ancien projet de plan directeur sectoriel paysage ». Or, à y regarder de plus près, l'ancien projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » contient uniquement la notion de « réseau écologique », qui est illustrée par une carte reprenant 3 zones : zone prioritaire du réseau écologique, zone d'importance particulière du réseau écologique et zone de corridors écologiques. Selon toute vraisemblance, il faut rechercher ailleurs ce que les auteurs du projet de loi entendent par « secteur écologique ».

⁷ Le raisonnement qui suit s'applique également aux développements en l'endroit de l'article 17 du projet de loi



Le Syvicol ne peut que regretter l'absence d'une carte lorsqu'il convient d'analyser une notion-clé du projet de loi en se basant sur des supputations. Le site Géoportail.lu⁸ projette certes une carte thématique des secteurs écologiques qui, dans l'attente d'une confirmation officielle des contours de ces secteurs écologiques, donne une idée de ce qu'ils pourraient être dans le futur règlement grand-ducal. On constate que le territoire se divise en 19 secteurs écologiques, pour certains relativement étendus. Si l'on prend par exemple le secteur Alzette-, Attert-, und Mittelsauertal, on constate qu'une partie de la localité de Gilsdorf se situe dans le même secteur écologique que la commune de Livange, située 38 km plus au sud, et qu'il est « limitrophe » de 7 autres secteurs écologiques. Dès lors, le « secteur écologique limitrophe » apparaît bien éloigné du « territoire de la commune limitrophe ». Le Syvicol remarque par ailleurs que lorsque le ministre décide de substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié « au sens du présent article » au boisement compensatoire, celle-ci n'est pas confinée à un secteur écologique particulier. Dans ce cas, il se demande s'il ne vaut pas mieux tout simplement imposer des boisements compensatoires « si possible dans le même secteur écologique », en laissant au ministre le soin de déterminer au cas par cas quel est l'endroit le plus approprié pour la réalisation des boisements compensatoires, au besoin en sollicitant l'avis de la commune ou du gestionnaire du pool concerné, respectivement du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

En tout état de cause, le Syvicol demande au gouvernement de lever le mystère et de verser à la procédure législative tous les projets de règlements grand-ducaux dont il est fait état à l'article 4 du projet de loi.

Le paragraphe 3 de l'article 13 du projet de loi soumet les coupes rases de plus de 50 ares à une autorisation ministérielle. Si le Syvicol approuve les auteurs du projet de loi d'avoir introduit une limite au-delà de laquelle une autorisation ministérielle est requise, il considère qu'il s'agit d'une surface relativement importante. En l'espèce, la réalité économique de l'exploitation forestière ne doit pas prendre le pas sur la fonction écologique des arbres et faire perdre de vue leur rôle notamment dans la filtration des eaux de pluie et la réduction de l'érosion.

Art. 14. Autorisation concernant certaines occupations du sol

L'article 14 du projet de loi prévoit une série d'hypothèses dans lesquelles une autorisation du ministre est requise. Un seul cas de figure a été ajouté par rapport à l'article 14 de la loi actuellement en vigueur, qui concerne l'abattage, le déracinement ou la destruction d'arbres qualifiés de remarquables. Certains travaux envisagés, par exemple les points c) et e), peuvent être exécutés par les services communaux. Le Syvicol se demande si, au lieu de demander l'autorisation du ministre pour chaque arbre à abattre, les communes qui le souhaitent ne pourraient pas faire élaborer et soumettre au ministre un plan de gestion des arbres de voies respectivement du patrimoine arboré urbain, permettant une gestion qualitative en planifiant les actions à mener à partir d'une connaissance précise du patrimoine arboré de la commune,

⁸http://map.geoportail.lu/theme/emwelt?bgLayer=topo_bw_jpeg&version=3&zoom=10&X=705988&Y=6415546&lang=fr&layers=690&opacities=1&crosshair=false



à l'exclusion des arbres remarquables qui sont soumis à un régime particulier en vertu du point f). Cette approche, déjà pratiquée chez nos voisins belges et français, constituerait une simplification administrative pour les communes qui disposent de nombreux espaces verts, parcs ou zones naturelles.

Le Syvicol entend soulever la question d'un arbre présentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, par exemple après une tempête. En pareil cas, l'abattage de l'arbre devrait pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. Il serait partant nécessaire de prévoir dans le texte de l'article 14 une exception pour les cas d'urgence.

Art. 15. Activités incompatibles

L'article 15 du projet de loi reprend en substance l'article 15 actuel de la loi modifiée du 19 janvier 2004 qui traite des activités ayant lieu dans des zones où se trouvent des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaires pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable. Le Syvicol souhaite faire remarquer qu'il n'est pas évident de saisir le champ d'application de cet article : est-ce que toutes les forêts ou tous les cours d'eau sont visés, ou seulement ceux abritant des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été jugé non favorable ?

De la même manière, il n'est pas évident de déterminer si les activités sportives, l'emploi d'instruments sonores ainsi que les activités de loisirs, y sont interdites ou autorisées, le texte prévoyant simplement qu'elles « peuvent être précisées par règlement grand-ducal ». Il faut alors se référer au commentaire des articles qui précise que ces activités « risquant d'avoir une incidence significative sur l'environnement naturel (...) ne peuvent par principe librement se dérouler en zone verte, sauf si elles sont par exception réglées par voie de règlement grand-ducal ».

Or, rappelons qu'aucun règlement grand-ducal n'est jamais venu préciser ces activités dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004, et que selon la présente disposition, l'adoption d'un règlement grand-ducal est facultative. En théorie donc, et à défaut de réglementation, les activités susvisées seraient purement et simplement interdites, et toutes les autres activités soumises à une autorisation du ministre, y compris une promenade en forêt par exemple. Le Syvicol est partant d'avis que l'adoption d'un règlement grand-ducal est une condition sine qua non de l'application de cet article.

Art. 16. Protection des cours d'eau

Cet article maintient le principe de l'interdiction de planter des résineux à une distance inférieure à trente mètres du bord des cours d'eau, mais il ouvre la possibilité au ministre d'accorder une dérogation à cette interdiction en dehors des zones protégées d'intérêt communautaire et des zones protégées d'intérêt national, sans toutefois que la distance minimale ne soit inférieure à quinze mètres du bord des cours d'eau.



Il s'agit d'une ouverture par rapport à la loi actuelle qui n'est pas autrement justifiée au commentaire des articles, lequel indique de manière lacunaire que « la pratique a démontré que ce principe risque d'être excessivement rigide ». En l'occurrence, l'ancienne loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles avait fixé cette limite à 4 mètres. En 2004, le législateur avait ramené cette distance minimale à 30 mètres, au motif qu'une « distance de 4 mètres est à l'évidence largement insuffisante pour aboutir à une protection efficace des milieux aquatiques ». Au vu de l'enjeu écologique, le Syvicol se demande quelles sont les raisons précises qui ont poussé les auteurs du projet de loi à vouloir introduire une dérogation à cette limite.

Art. 17. Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes

L'article 17 du projet de loi reprend le principe de l'interdiction de la destruction, de la détérioration et de la réduction des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire, qui est légèrement assoupli. A noter qu'ici aussi, un règlement grand-ducal viendra préciser les « mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration » selon le paragraphe 7 de l'article 17. Au risque de se répéter, le Syvicol aurait apprécié de connaître la teneur dudit règlement grand-ducal pour prendre utilement position.

S'il faut approuver la précision apportée par le texte en ce qui concerne les biotopes protégés⁹ et les habitats d'intérêt communautaire, on se demande néanmoins ce qu'il en est de la troisième hypothèse, qui est venue remplacer « *les habitats d'espèces des annexes 2 et 3* ».

Que faut-il entendre exactement par « *les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces a été évalué non favorable* » ? S'agit-il des « habitats d'espèces », qui sont définis à l'article 3.2.3 du projet de loi, ou d'une autre notion qui serait plus générale ?

Le Syvicol se rallie sur ce point à l'analyse faite par l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils, pour qui il convient de faire une différenciation entre les habitats essentiels d'une espèce qu'elle occupe de manière plus ou moins permanente, et les zones fréquentées temporairement, par exemple pour les besoins de la chasse et de la nourriture. Ces territoires peuvent être disséminés ou disjoints pour de nombreuses espèces dans leur aire de répartition naturelle. Par exemple, pour ce qui concerne les espèces migratoires ou hivernales, leur « aire de répartition » inclut toutes les zones terrestres ou aquatiques dans lesquelles l'espèce habite ou séjourne temporairement, et celles qu'elle traverse ou survole au cours de sa migration normale. De même, les espèces très mobiles comme les oiseaux fréquentent des zones qui, compte-tenu de l'exiguïté de notre territoire, peuvent rapidement couvrir une surface importante du pays. Il convient à ce sujet de se référer au texte d'origine à savoir la Directive 92/43/CEE dite « Habitats » selon laquelle « pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou

⁹ Sauf à rappeler la remarque faite à l'article 3 du projet de loi au sujet de la définition d'un biotope



biologiques essentiels à leur vie et reproduction »¹⁰. Le Syvicol partage dès lors l'avis que le texte devrait se limiter aux habitats essentiels des espèces d'intérêt communautaire listées aux annexes II et III - pour lesquelles une zone spéciale de conservation Natura 2000 a été créée. Un règlement grand-ducal devra encore venir préciser, parmi les espèces visées aux annexes II et III, quelles sont celles dont l'état de conservation (des espèces) a été évalué non favorable, conformément aux articles 3.3.5 et 25.1 du projet de loi. Sur ce dernier point, le Syvicol approuve l'ouverture faite par les auteurs du projet de loi de ne viser que les espèces dont l'état de conservation a été évalué non favorable, mais il se demande pourquoi cette limitation n'a pas été reprise pour les habitats d'intérêt communautaire.

Le paragraphe 2 de l'article 17 précise désormais quelles sont les dérogations à ce principe et sous quelles conditions des plans ou projets peuvent faire l'objet d'une autorisation ministérielle. En zone verte, ces exceptions sont au nombre de quatre et n'appellent pas d'observations spécifiques.

En dehors de la zone verte, le Syvicol approuve l'ouverture faite par les auteurs du projet de loi, offrant la possibilité de déroger à l'interdiction faite au paragraphe 1 de l'article 17 sans que les conditions visées au paragraphe 2 ne doivent être réunies, mais sous réserve de la réalisation de mesures compensatoires. Il est cependant d'avis que le texte pourrait aller plus loin, en ne soumettant à une autorisation ministérielle que les projets entraînant une réduction, une destruction ou une détérioration des habitats d'intérêt communautaire dont l'état de conservation a été évalué non favorable.

Il constate encore que le paragraphe 3 n'impose pas la compensation des biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés selon une répartition géographique délimitée – contrairement à ce qui est prévu pour les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats d'espèces d'intérêt communautaire. Il se demande s'il s'agit d'un oubli des auteurs ou si cela résulte au contraire d'un choix délibéré.

Il semblerait que la deuxième phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 concerne l'hypothèse où le PAG a instauré une servitude relative aux besoins de compensation – il est renvoyé aux développements faits à l'article 5 (1) et (5) – mais sans la viser expressément¹¹. A priori, l'exigence d'une autorisation ministérielle formelle est supprimée et remplacée par une simple formalité, consistant dans le débit des éco-points au registre des mesures compensatoires. Or, le Syvicol est d'avis qu'une autorisation ministérielle en bonne et due forme est nécessaire pour imposer les mesures compensatoires y compris dans les pools compensatoires, de manière à informer le bénéficiaire de l'autorisation sur les conditions d'exécution et permettre un contrôle des juridictions administratives. Afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer la procédure, l'approbation du PAP par le ministre pourrait à ce moment-là être supprimée. Le Syvicol invite en tout état de cause les auteurs du projet de loi à rédiger le texte de manière plus limpide.

Le paragraphe 5 interdit la taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l'élagage des lisières de forêts du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf les haies servant à l'agrément des maisons

¹⁰ Articles 1^{er} et 4 de la Directive

¹¹ En effet l'article 24.1 du projet loi prévoyant que le ministre peut imposer des mesures d'atténuation, vise l'approbation d'une servitude conformément à l'article 5 du projet de loi.



d'habitation ou des parcs. Cette dernière notion répond à une définition plutôt restrictive, qui n'englobe pas les autres espaces verts tels que les cimetières, les zones de récréation, les zones de verdure, les jardins communaux, familiaux ou communautaires, les places publiques, les aires de jeux pour enfants, etc. Or, le développement et la prolifération des végétaux y rendent parfois la taille des haies nécessaire en dehors des périodes visées ci-dessus. Le Syvicol propose dès lors de modifier cet article comme suit - et de compléter le cas échéant l'article 3 du projet de loi par une définition des espaces verts : *« La taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l'élagage des lisières de forêts sont interdites pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf la taille des haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou dans les espaces verts publics, et pour celle rendue nécessaire par des travaux effectués dans les peuplements forestiers. L'utilisation d'outils et de méthodes non appropriés tels que la faucheuse à fléaux est interdite. »*

Le Syvicol exprime ses réserves par rapport au paragraphe 6, qui prévoit la possibilité de déroger à l'interdiction de l'essartement à feu courant ou à l'incinération de la couverture végétale des prairies. Il craint que ces pratiques qui nuisent à l'environnement ne perdurent par le biais d'une autorisation ministérielle.

Finalement, le paragraphe 7 prévoit qu'un règlement grand-ducal vient préciser les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes et habitats protégés. Or, précisément, cette réglementation revêt une importance toute particulière, compte-tenu notamment de la rédaction parfois ambiguë de cet article. Le Syvicol espère partant que ce règlement grand-ducal d'exécution sera rendu public dans les meilleurs délais.

Art. 23. Principe d'indemnisation

Cet article prévoit une indemnisation des dégâts matériels commis par des espèces animales protégées, respectivement l'indemnisation de mesures préventives destinées à prévenir des dégâts matériels causés par des espèces animales protégées. Il s'agit d'un régime dérogatoire à la responsabilité civile de droit commun.

Le paragraphe 1 dispose que les dégâts matériels « peuvent être » indemnisés. Le Syvicol considère qu'il devrait s'agir d'une obligation pour l'Etat alors qu'à défaut, il n'y a pas besoin de poser le principe d'une indemnisation ni d'en définir les modalités. Les termes « peuvent être » doivent dès lors être remplacés par « sont ».

Il est en outre d'avis que le régime de responsabilité – sans faute - devrait faciliter l'indemnisation des victimes de tels dégâts, en instaurant une présomption selon laquelle en cas de doute, le dommage est réputé être causé par l'espèce animale protégée. De même, la mise à disposition de formulaires devrait être systématique afin de simplifier la procédure d'indemnisation pour les propriétaires ou exploitants.

Des mesures préventives sont également « éligibles d'être indemnisées » d'après le paragraphe 2 de l'article 23. La terminologie utilisée ne semble pas la plus appropriée, alors que l'« indemnisation » suppose la réalisation d'un dommage qu'il s'agirait de réparer. Or, ici, il s'agit précisément de prendre des mesures pour prévenir un tel dommage.



Ainsi, la première phrase du paragraphe 2 pourrait se lire comme suit : « *Une aide financière peut être accordée en vue de la réalisation de mesures préventives destinées à prévenir des dégâts matériels causés par des espèces protégées intégralement* ». Là encore, comme le texte a pour finalité d'encourager les exploitants à mettre en œuvre des mesures préventives pour éviter la survenance de dommages futurs en lien avec une espèce animale protégée, le Syvicol estime que le système mis en place doit être autant pratique et accessible que possible. Or, les conditions à remplir pour les demandes d'aide financière ne remplissent pas ces critères. Ces mesures préventives n'étant d'ailleurs pas financées d'après leur coût réel, mais d'après un montant forfaitaire « déterminé selon le coût moyen de chacune des mesures préventives », la production des preuves de paiement relatives à leur installation n'est pas déterminante.

Art. 24.1. Mesures d'atténuation et dérogation à la protection de certaines espèces

La section 5 du chapitre 5 relatif à la protection des espèces est consacrée à des mesures d'atténuation, nouveauté introduite par le projet de loi. Or, la portée et la signification concrète de cette disposition est difficile à appréhender, tant en fait qu'en droit.

Le commentaire des articles affirme que « les mesures d'atténuation sont prévues par le manuel d'interprétation de la protection stricte de la Commission européenne ». En réalité, il s'agit de ne pas confondre le manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne¹², adopté en 1999 et révisé à plusieurs reprises - la dernière fois en 2013 -, et le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » 92/43/CEE¹³ publié en 2007, qui « n'a pas de caractère législatif » mais « propose des orientations concernant l'application des règles existantes ».

Ce document d'orientation vise à spécifier les obligations essentielles prévues au second pilier de la Directive Habitats, qui couvre la protection des espèces, à savoir les articles 12 à 16, et à établir une interprétation commune des dispositions concernées par les autorités nationales et subnationales. Ainsi, les articles 18 à 33 de la loi actuellement en vigueur transposent en droit national le volet « protection des espèces » imposé par la Directive.

Plus précisément, l'article 12 (1) point d) de la Directive impose aux États membres de prendre « les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos ». Cette interdiction se retrouve à l'article 20 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et à l'article 19.2 du projet de loi.

Or, la Commission européenne est d'avis que « pour certaines espèces et dans certaines situations, l'adoption et la mise en œuvre de mesures d'interdiction pures peuvent s'avérer insuffisantes et ne pas garantir la mise en œuvre effective de l'article 12. En pareils cas, l'article 12 exige l'adoption et la mise en œuvre de mesures préventives¹⁴ ». De l'avis du

¹² http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf

¹⁴ Page 29, point 21 du document d'orientation précité



Syvicol, il s'agit d'une interprétation extensive de la Directive qui ne prévoit pas une telle obligation pour les États membres, ce que reconnaît d'ailleurs expressément la Commission¹⁵.

Si on peut néanmoins comprendre la nécessité de prévoir des mesures préventives pour anticiper les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée, particulièrement en ce qui concerne leur site de reproduction ou leur aire de repos, il faut néanmoins être prudent par rapport aux mesures recommandées. Ainsi, il est proposé de lancer des campagnes d'information visant à sensibiliser le public aux exigences relatives à la protection de certaines espèces ; de mener des actions auprès des secteurs économiques interférant avec les espèces concernées afin d'éviter les effets néfastes de certaines pratiques d'aménagement du territoire ; d'établir des plans nationaux de conservation précisant les mesures préventives possibles et fournissant des orientations pratiques aux autorités locales et aux associations de protection de la nature¹⁶. Il s'agit là a priori d'exemples de mesures qui peuvent tout à fait être encouragées.

Toutefois, le document d'orientation de la Commission préconise en outre d'adopter des « mesures destinées à assurer la permanence de la fonctionnalité écologique des sites de reproduction ou des aires de repos¹⁷ », dont font partie les fameuses « mesures d'atténuation » de l'article 24.1. du projet de loi. Selon le document d'orientation, les mesures d'atténuation « visent à réduire au maximum, voire à supprimer, l'impact négatif d'une activité, au moyen d'une série d'actions préventives. Toutefois, elles peuvent aller au-delà et inclure des actions visant à améliorer ou à gérer activement un site de reproduction/une aire de repos spécifique afin qu'il (elle) ne subisse à aucun moment une réduction ou une perte de sa fonctionnalité écologique. Ces actions peuvent être, par exemple, l'agrandissement du site ou la création de nouveaux habitats au sein d'un site de reproduction ou d'une aire de repos ou en liaison directe avec ces sites, afin de compenser des pertes potentielles de certaines parties ou fonctions du site. La fonctionnalité écologique de ces mesures pour l'espèce en question devra évidemment être clairement démontrée. »

Il ressort de ce qui précède que l'interdiction de détériorer ou détruire les sites de reproduction et les aires de repos posée par l'article 19.2 (1) du projet de loi subsiste, le ministre ayant toujours la possibilité d'y déroger selon l'article 24.2 du projet de loi, pour l'un des motifs énoncés au paragraphe 2, alinéa 2 dudit article. Dans ces conditions, il est quasi-impossible de saisir la portée de l'article 24.1 du projet de loi, d'autant plus que sa transcription dans le texte du projet de loi est plus qu'équivoque.

Le Syvicol craint qu'il ne s'agisse d'un moyen déguisé d'imposer des prescriptions pour délivrer des autorisations (portant dérogation à l'interdiction) aux conditions voulues par le Ministère, et partant d'obliger un porteur de projet à faire modifier directement le plan ou le projet – quel que soit le stade de la procédure –, ou d'influencer la gestion de l'activité sous peine de blocage. Il doit dès lors s'opposer sur le principe au texte proposé et demande de s'en tenir au texte de la Directive Habitats.

¹⁵ Page 29, point 19 : « L'article 12, à lui seul ou en liaison avec l'article 2, n'oblige aucunement les États membres à prendre des mesures de gestion proactive en faveur des habitats. Les mesures exigées doivent plutôt permettre une mise en œuvre effective des interdictions de l'article 12. »

¹⁶ Page 30, point 23 du document d'orientation précité

¹⁷ Page 49, point 73 du document d'orientation précité



Dans l'hypothèse où cette disposition serait maintenue, il recommande d'en préciser les contours en s'inspirant davantage du document d'orientation précité afin de garantir la sécurité juridique des demandeurs d'autorisation.

En effet, l'affirmation, au commentaire des articles, que « toute mesure d'atténuation doit être sollicitée auprès du ministre qui autorisera concrètement les meilleures mesures d'atténuation possibles » ne manque d'ailleurs pas de surprendre tant elle est contradictoire par rapport au texte du paragraphe de l'article 24.1. Comment un demandeur d'autorisation pourrait-il solliciter auprès du ministre des mesures d'atténuation, alors que ces mesures d'atténuation ne font pas elles-mêmes l'objet de l'autorisation, mais qu'elles sont au contraire une condition de l'autorisation accordée ? Il ne s'agit donc pas d'une pseudo-mesure de compensation – réalisée *ex post* – mais bien d'anticiper, par la prise de mesures *ex ante*, l'incidence significative d'un plan, projet ou activité sur les espèces protégées particulièrement.

Il s'y ajoute que le champ d'application de cette disposition, et de manière générale les différents statuts de protection des espèces, est difficile à cerner : s'agit-il de viser les « espèces protégées particulièrement » ou seulement « leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos » ? Des « espèces protégées particulièrement » partiellement ou intégralement ? Des « espèces nécessitant une protection stricte » ? Le lecteur en perd son latin.

D'autre part, est-ce qu'une même autorisation peut prévoir à la fois des mesures d'atténuation et des mesures compensatoires (conformément à l'article 57.3), lorsqu'elle tombe dans le champ d'application de l'article 17 ? Quelle est l'interaction entre ces deux articles ?

Le texte vise « des projets, plans ou activités susceptibles d'avoir une incidence significative ». On se situe dès lors en dehors du cadre d'une simple demande d'autorisation, et la disposition couvre potentiellement un large spectre. Quelles sont les activités qui sont ici visées ? Est-ce que la disposition a vocation à s'appliquer rétroactivement à ces activités ? Enfin, selon quels critères, par qui et comment cette « incidence significative » est-elle appréciée, et surtout à partir de quel moment cette condition est-elle remplie ?

Autant de questions auxquelles le texte sous avis manque de répondre. Or, le principe de sécurité juridique impose qu'un demandeur d'autorisation sache quelles sont les restrictions applicables – et non « susceptibles » d'être appliquées - sur le site concerné.

Chapitre 7. Zones Natura 2000

Si le Syvicol approuve l'introduction par le présent projet de loi d'une consultation de tous les intéressés - y inclus les communes et les syndicats de communes – lors de la désignation d'une zone Natura 2000, il doit cependant déplorer le fait que ce changement notable dans la procédure intervienne à un moment où, à sa connaissance, toutes les zones Natura 2000 susceptibles d'être désignées au Grand-Duché de Luxembourg le sont déjà. Ainsi, le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation (Zones Habitats), ayant modifié la liste présentée en annexe 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, recense 48 zones spéciales de conservation sur l'ensemble du territoire.



Le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale (Zones Oiseaux) contient quant à lui une liste de 12 zones de protection spéciale, auxquelles sont venues s'ajouter 4 nouvelles zones désignées par le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale. Le réseau Natura 2000 couvre dans son ensemble environ 30% du territoire luxembourgeois, ce qui classe notre pays parmi les 5 premiers pays de l'Union européenne, selon le baromètre Natura 2000 établi par la Commission européenne¹⁸. Or, toutes ces zones Natura 2000 ont été désignées sans consultation formelle du public, même s'il faut signaler que les zones spéciales de protection supplémentaires désignées en 2016 ont fait l'objet de séances d'information.

S'il est peu probable que les zones déjà désignées soient renouvelées, le Syvicol estime que la nouvelle procédure décrite à l'article 27 du projet de loi devrait s'appliquer non seulement en cas de désignation d'une nouvelle zone Natura 2000, mais aussi pour toute modification d'une zone Natura 2000 existante. En outre, les plans de gestion des zones Natura 2000 pourraient utilement être soumis à une procédure de consultation publique, s'agissant précisément de la mise en œuvre des objectifs déterminés pour les zones concernées.

Art. 26. Désignation de zones Natura 2000

Cet article a pour objet de préciser les étapes de la procédure de désignation d'une zone Natura 2000, et introduit donc une procédure de consultation du public. Dans son avis sur le précédent projet de loi n°6477, le Conseil d'Etat avait plaidé pour une harmonisation des procédures publiques d'information et de participation¹⁹, et force est de constater qu'il n'a pas été entendu.

En effet, l'article 26 du projet de loi manque de clarté, ce qui pourrait néanmoins être corrigé par un meilleur ordonnancement du texte. La procédure suit en effet une certaine logique, et chacune de ses étapes pourrait faire l'objet d'un paragraphe distinct :

- Identification des sites susceptibles d'être classés comme zones Natura 2000
- Elaboration du projet de désignation
- Publication du projet de désignation
- Consultation / prise de connaissance du projet de désignation par le public, avec indication de l'endroit où la consultation peut avoir lieu, le cas échéant complétée par des réunions d'information (lieu et date)
- Transmission des observations des intéressés au ministre
- Avis de l'Observatoire de l'Environnement
- Délibération du Gouvernement en Conseil

Les modalités relatives à la publication et à la consultation doivent être séparées. La rédaction du paragraphe 3 appelle d'ailleurs plusieurs observations.

¹⁸ Selon les données disponibles en 2015

¹⁹ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°6477



Les expressions « support électronique » et « site électronique » peuvent être remplacées par « site Internet », à l'instar de la terminologie adoptée dans la récente loi Omnibus. De même, à la dernière phrase du paragraphe, il est question de « documents de consultation », alors qu'il s'agit tout simplement du projet de désignation comprenant les éléments visés au paragraphe 2.

La première phrase du paragraphe 3 soit contient une répétition (« par voie de publication »), soit est incomplète. La disposition en question pourrait se lire comme suit : « Ce projet de désignation fait l'objet d'une publication sur le site Internet du ministère ayant l'environnement dans ses attributions, sinon d'une administration habilitée à cette fin installée à cet effet, et simultanément porté à la connaissance du public par voie de publication par extrait dans au moins quatre²⁰ journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Syvicol se demande d'ailleurs s'il ne vaudrait pas mieux procéder d'abord au dépôt du projet de désignation, puis à la publication de celui-ci. A noter encore que si une réunion d'information devait avoir lieu, alors la publication par la voie des quotidiens devrait faire mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet de désignation. Concernant cette publication dans la presse, le Syvicol rappelle qu'en cette matière la formule courante est la suivante : « dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg ». Enfin, le texte ne mentionne pas expressément le délai endéans lequel les intéressés pourront présenter leurs observations ou suggestions de nature scientifique, de sorte qu'il apparaît utile de préciser qu'ils pourront le faire endéans le même délai que pour la consultation, c'est-à-dire trente jours.

Le Syvicol constate que le paragraphe 4 soumet les observations ou suggestions des intéressés à une condition supplémentaire, à savoir qu'elles doivent être « de nature scientifique ». Cette condition s'entend en réalité comme une restriction du droit des intéressés de faire valoir leurs observations ou suggestions dans la procédure, qui n'est pas autrement justifiée.

Le paragraphe 5 du texte prévoit la saisine de l'Observatoire de l'environnement, à l'expiration du délai de 30 jours endéans lequel les intéressés peuvent émettre leurs observations. Le Syvicol constate que l'objet de cette consultation ne rentre pas a priori dans les missions de l'Observatoire de l'environnement, telles que définies par la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat en matière de protection de l'environnement²¹. Il se demande dès lors s'il ne s'agit pas d'une erreur des auteurs du projet de loi et s'il ne faut pas lire « le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles est demandé en son avis », ce qui serait davantage en adéquation avec les missions confiées à cet organe en vertu de l'article 64 §1 du projet de loi.

²⁰ Au lieu de deux journaux, par analogie avec la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

²¹ Article 3 de la loi du 3 août 2005 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, Mémorial A n°135



D'autre part, la saisine de cet organe à l'expiration du délai imparti aux intéressés pour émettre leurs observations laisse à penser que lesdites observations lui seront transmises, afin qu'il puisse rendre son avis à la lumière de ces dernières. Le Syvicol est d'avis que cette manière de procéder représenterait une réelle plus-value, de sorte que le texte devrait être modifié afin d'apporter cette précision. A supposer, au contraire, que telle n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi, alors il n'y a pas lieu de retarder inutilement la procédure de désignation et la saisine de l'organe pourrait intervenir concomitamment à la publication sur le site internet du ministère.

Le Syvicol se demande également ce qu'il advient des observations des intéressés et de l'avis de l'Observatoire de l'Environnement, quand bien même ceux-ci ne sont que consultatifs. Si le projet de loi prévoit que le Conseil de Gouvernement délibère quant au projet de désignation, le Syvicol suggère d'ajouter, par analogie avec le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire, que le ministre établit un rapport des observations, respectivement de l'avis de l'Observatoire, et propose au conseil les suites à y réserver ainsi que les modifications éventuelles au projet de désignation, dans le but de souligner leur prise en considération.

En ce qui concerne la partie graphique du projet de désignation, le Syvicol demande à ce que l'échelle pouvant aller - selon les termes du projet de loi, de 1/5.000 à 1/50.000, - soit ramenée à 1/2.500 pour des raisons de lisibilité.

Enfin, il convient de redresser une erreur matérielle qui s'est glissée à l'endroit du paragraphe 5, premier tiret « concernant les zones spéciales de conservation », en ce qu'il y a lieu de lire « Le ministre transmet le projet de désignation des zones spéciales de conservation à la Commission Européenne ».

Art. 27. Evaluation des incidences de plan ou projet

Le projet de loi modifie substantiellement l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, qui se retrouve scindé en 2 parties : ainsi, les prescriptions relatives aux plans ou projets susceptibles d'affecter une zone Natura 2000 de manière significative sont transférées à l'article 27 du projet de loi, tandis que les incidences environnementales des constructions à réaliser en zone verte sont traitées à l'article 57.1 § 4, 5 et 9 du projet de loi relatif aux demandes d'autorisation, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la suite de l'analyse.

Il ressort de ce qui précède que le champ d'application de l'évaluation des incidences des plans ou projets sur l'environnement se réduit puisque seule une zone protégée Natura 2000 sera désormais couverte par cette disposition. Le Syvicol se pose la question de savoir s'il s'agit d'une omission volontaire des auteurs du projet de loi, à défaut d'explication au commentaire des articles et ce bien que le futur article 27 de la loi remplisse les exigences de la Directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la conservation de la faune et de la flore sauvages.



Le Syvicol se demande également comment cet article s'articule avec les autres textes légaux et réglementaires en vigueur prévoyant un mode d'évaluation environnementale et une procédure de consultation du public, dont notamment la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement²², ayant transposé la Directive 2001/42/CE, et la loi modificative subséquente du 29 mai 2009²³. Il fait siennes les observations du Conseil d'Etat dans son avis du 13 novembre 2007 concernant le projet de loi relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement²⁴, ayant donné lieu à la loi précitée du 22 mai 2008, dans lequel il s'était interrogé sur les interférences des différentes réglementations mises en place et s'était prononcé en faveur d'une harmonisation des procédures en vue d'éviter des évaluations répétitives.

Le Syvicol déplore que le Gouvernement adopte une approche dispersée en instaurant une énième procédure d'évaluation environnementale, aggravant la situation périlleuse dans laquelle se retrouvent aussi bien les autorités locales que les particuliers quant au choix de la bonne procédure à appliquer pour l'évaluation environnementale prescrite par le droit communautaire ou national, et confrontant à un imbroglio juridique les citoyens désireux d'intervenir dans la procédure de consultation publique.

Quant au contenu de l'évaluation des incidences, le Syvicol renvoie aux remarques du Conseil d'Etat à l'endroit du projet de loi n°6477, lequel offrait au ministre la possibilité de « demander l'établissement d'une notice d'impact qui détermine si l'aménagement ou l'ouvrage est susceptible d'affecter les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 de manière significative et si par conséquent une étude d'impact s'impose ». Le Conseil d'Etat avait critiqué cette notice d'impact dans la mesure où elle s'analyse comme un outil d'appréciation à l'usage des autorités compétentes en vue de décider si une étude d'impact s'impose ou non, décision dont la responsabilité incombe précisément à l'administration, et c'est à juste titre qu'il avait estimé qu'il appartenait « aux pouvoirs publics d'apprécier les effets cumulés de différents acteurs dans une même zone donnée à travers cette notice d'impact ». Le Conseil d'Etat en avait tiré la conclusion qu'une notice d'impact ne saurait être imposée au demandeur d'autorisation et payée par lui.

Les auteurs du projet de loi semblent avoir voulu contourner cette difficulté en exigeant systématiquement la réalisation d'une évaluation sommaire des incidences, laquelle ferait désormais partie intégrante de la procédure d'évaluation des incidences, mais la problématique reste la même : est-ce qu'il n'appartient pas aux autorités étatiques de se prononcer sur la combinaison de plans ou projets sur une zone définie ?

Le Syvicol recommande d'enfermer la demande d'informations supplémentaires qui peut être adressée par le ministre dans un certain délai, afin de limiter la durée de la procédure.

Le paragraphe 5 soumet le plan ou projet et, « le cas échéant l'évaluation des incidences », à une consultation du public. Pourtant, si l'on suit la logique du texte, ce sont à la fois le projet de plan et l'évaluation sommaire des incidences qui devraient faire l'objet d'une consultation.

²² Mémorial A n°82 du 11 juin 2008

²³ Mémorial A n°122 du 4 juin 2009

²⁴ Documents parlementaires n°5731



Celle-ci se ferait d'ailleurs selon des modalités assez particulières : publication uniquement par la voie informatique, absence de délai imposé aux intéressés pour faire parvenir leurs observations ou suggestions²⁵ au ministère, pas de précision quant à leur prise en considération avant que le projet de plan soit approuvé.

Le paragraphe 7 de l'article sous examen, faute pour le commentaire des articles d'être explicite, semble avoir été inspiré par une tentative de répondre partiellement aux reproches précités du Conseil d'Etat. Les procédures d'évaluation environnementale se trouvant actuellement éparpillées sur plusieurs lois et règlements différents en fonction de la matière traitée, le projet de loi propose d'intégrer ou d'insérer l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences lorsqu'elle découle simultanément de la présente loi et d'autres dispositions législatives ou réglementaires, directement dans la procédure d'adoption de plans ou projets, « pour autant que lesdites procédures contiennent des exigences au moins équivalentes »²⁶. Les évaluations faisant double-emploi pourraient de la sorte être évitées, ce qui est recommandé par la directive 2001/42/CE. Or, étant donné que les règles sur la façon de procéder à l'évaluation environnementale sont discordantes²⁷, l'objectif visé par cette disposition ne peut malheureusement pas être atteint. Le Syvicol insiste dès lors sur la mise en place d'une procédure coordonnée d'évaluation environnementale et de consultation du public permettant de remédier aux incertitudes juridiques latentes et de parer à un éventuel double-emploi.

Art. 28. Intégrité de la zone Natura 2000 et mesures compensatoires

Hormis quelques adaptations textuelles, le futur article 28 du projet de loi correspond à l'article 12 de la loi actuelle et reste fidèle à la Directive transposée. Toutefois, il y a lieu de remarquer qu'au paragraphe 2, le qualificatif de « majeur » relatif aux raisons impératives d'intérêt public a disparu. Etant donné que celui-ci figure à la fois dans l'article 6 paragraphe 4 de la Directive et dans l'actuel article 12, il s'agit vraisemblablement d'un oubli qu'il convient de rectifier.

Le Syvicol suggère de reformuler le paragraphe 2 comme suit : « *Le ministre ne délivre une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe précédent que si un plan ou projet doit être néanmoins réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, constatées par le Gouvernement en conseil, et en l'absence de solutions alternatives. Le ministre impose au demandeur d'autorisation, dans les conditions de la section 2 du chapitre 14, des mesures compensatoires et il peut assortir l'autorisation de conditions ou mesures d'atténuation afin de limiter l'atteinte à l'intégrité de la zone Natura 2000* ».

Cette formulation tend à supprimer la redondance en cas de délivrance d'une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe 1, et à clarifier les mesures qui doivent, respectivement peuvent être prises par le ministre pour protéger l'intégrité et la cohérence globale de la zone Natura 2000.

²⁵ A noter que la restriction « de nature scientifique » n'est plus de mise ici

²⁶ C'est du moins l'interprétation faite par le Syvicol, nonobstant la rédaction absconse du texte

²⁷ Que ce soit au niveau de la procédure, de la terminologie, etc



L'autorisation ministérielle visée se trouve automatiquement soumise aux conditions de la section 1 du chapitre 14, sans qu'il soit nécessaire d'en faire mention.

Le dernier paragraphe de l'article 28 prévoit que deux ministres, l'un ayant la gestion de l'eau, l'autre ayant l'environnement dans ses attributions, procèdent à une évaluation conjointe des impacts ayant trait au milieu aquatique. La même disposition se répète à l'article 57.1 paragraphe 6²⁸ qui concerne les demandes d'autorisation. A l'instar du Conseil d'Etat dans son avis du 26 février 2013 relatif au projet de loi n°6477, le Syvicol s'interroge sur les conséquences de cette disposition au niveau du traitement de la demande d'autorisation. Il est d'avis qu'il s'agit d'une décision commune, qui s'appuie sur une analyse conjointe de la situation par deux ministères. Or, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau définit précisément les cas de figure dans lesquels une autorisation du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions est requise. Par conséquent, il n'y a pas lieu de lui attribuer de nouvelles compétences – non autrement spécifiées – dans le cadre du présent projet de loi. Rien n'empêche par ailleurs le ministre responsable de l'instruction du dossier de consulter un de ses collègues sans que ceci soit expressément prévu dans le texte de loi. De plus, cet ajout laisse encore supposer qu'une demande selon le présent projet de loi équivaut à une demande selon la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée. Le Syvicol estime qu'il vaudrait mieux s'en tenir aux textes existants afin de ne pas rallonger inutilement les procédures et propose de supprimer le dernier paragraphe de l'article 28 du projet de loi.

Art. 29. Mesures de conservation

Si le nouvel article 29 n'ajoute rien par rapport à l'actuel article 37 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, il omet cependant de préciser quelle autorité « prend » les mesures de conservation nécessaires. Il découle de l'article 30 que le ministre arrête les plans de gestion, qui mettent en œuvre les objectifs correspondant aux mesures de conservation. Celles-ci seront par ailleurs déclinées dans le plan national concernant la protection de la nature conformément à l'article 45 § 3 du projet de loi.

Art. 30. Plans de gestion

Le nouvel article 30 appelle plusieurs observations. Sachant que le gouvernement ambitionne d'arrêter d'ici la fin de l'année l'ensemble des plans de gestion pour les 66 zones Natura 2000 déclarées au Grand-Duché²⁹, et eu égard à la remarque préliminaire faite à ce chapitre, cette disposition revêt une importance toute particulière. Dès lors, le Syvicol demande à ce que les projets de plans de gestion des zones Natura 2000 soient soumis à une procédure de consultation du public, étant entendu que les communes et syndicats de communes doivent être associées à leur élaboration.

²⁸ (6) Toutes conséquences éventuelles sur le milieu de l'eau sont évaluées conjointement avec le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions.

²⁹ Selon le Plan National pour la Protection de la Nature, Mémorial A194 du 14 février 2017



En effet, il est anormal que la tâche d'élaborer les projets de plans de gestion soit confiée à la seule Administration de la nature et des forêts, alors même que leur mise en œuvre incombe non seulement à l'Etat mais aussi et surtout aux communes et à leurs syndicats, leur suivi étant du ressort du Comité de pilotage Natura 2000.

Le Syvicol estime dès lors que la collaboration et la concertation entre les différentes instances concernées par les mesures imposées par les plans de gestion, doit présider à l'élaboration des projets de plans. Il appelle les auteurs du projet de loi à reconsidérer leur approche en :

- associant les communes et les syndicats de communes dès la phase d'élaboration des projets de plans de gestion, ce qui permettra de faciliter leur mise en œuvre ultérieure notamment en définissant les charges qui pèseront sur les différents acteurs concernés. Ce raisonnement vaut d'autant plus que les communes se voient attribuer de nouvelles responsabilités en matière de protection de la nature, notamment sur les zones Natura 2000.
- introduisant une procédure de consultation du public sur les projets de plans de gestion, en modifiant le paragraphe 3 de l'article 30.

De la même manière, il appelle à un rapprochement des champs d'action de l'Administration de la nature et des forêts, qui a la charge de veiller « à la réalisation et au respect des plans de gestion », et du comité de pilotage Natura 2000 créée à l'article 31, lequel doit suivre « la mise en œuvre du plan de gestion ». Ne serait-il pas indiqué d'instaurer un échange fructueux entre l'administration étatique et cet organe ?

Concernant la structure de l'article 30, il conviendrait de rassembler au paragraphe 1^{er} les précisions quant au contenu du plan de gestion et sa composition. Le Syvicol insiste pour que la partie graphique des plans de gestion soit dressée à l'échelle 1/2.500. L'alinéa 2 du paragraphe 1 pourrait dès lors se lire comme suit : « Le plan de gestion est composé d'une partie écrite et d'une partie graphique à l'échelle 1/2.500 ».

Suivant la même logique, la procédure d'élaboration des projets de plans de gestion, arrêtés par le ministre, devrait faire l'objet du paragraphe 2. Il convient de préciser que les projets de plan de gestion établis par l'Administration de la nature et des forêts, sous l'autorité du ministre, sont transmis pour avis au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Le Syvicol conseille de respecter ici la dénomination exacte du « Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles ». D'un point de vue purement formel, il est souhaitable que les demandes d'avis visées par le projet de loi aux articles 26 §5, 30§3 et 34§1 répondent à une formule standardisée, à charge pour les auteurs de choisir laquelle est la plus pertinente.

Le Syvicol rappelle que les remarques suivantes sont faites sous réserve de l'introduction d'une consultation du public sur les projets de plan de gestion.

Le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles dispose d'un délai de 3 mois à compter l'envoi de la demande pour émettre son avis – lequel n'est, a priori, que consultatif. Le commentaire des articles précise que ce délai est un délai d'ordre et non de rigueur. Rappelons que le délai d'ordre ne contraint pas l'autorité publique à agir, contrairement au délai de rigueur dont le non-respect entraîne la perte de droits, respectivement a pour effet de dessaisir l'autorité de sa compétence à son expiration.



En d'autres termes, ce délai est indicatif et le conseil supérieur est admis à émettre son avis après l'expiration du délai, pour autant que le ministre n'ait pas continué la procédure et procédé à la publication. Pour ce qui est de la publication des plans de gestion, le Syvicol réitère ses remarques à l'égard de l'article 27 du projet de loi.

Le paragraphe 4 prévoit que le plan de gestion peut faire l'objet d'une révision tous les 10 ans. Il est proposé de rectifier la deuxième phrase du paragraphe comme suit : « Sur base du rapport du comité de pilotage Natura 2000 prévu par l'article 31, le ministre décide (...) ». L'établissement d'un rapport par le comité de pilotage suppose également de compléter l'article 31.

Art. 31. Comité de pilotage Natura 2000

Le Syvicol salue la création d'un comité de pilotage Natura 2000, sous réserve de ses précédentes observations. En effet, il est d'avis qu'un comité de pilotage devrait être nommé pour chaque zone Natura 2000, ce qui doit permettre de l'associer à l'élaboration des projets de plans de gestion. A défaut de ce faire, cette disposition ressemble fort à de la moutarde après dîner.

En ce qui concerne la composition de cet organe, le Syvicol constate que les syndicats de communes ou les communes sont représentés par un seul membre. Cette composition ne reflète pas un juste équilibre entre les partenaires publics, dans la mesure où les communes et les syndicats de communes doivent assurer la mise en œuvre des plans de gestion, au même titre que l'Etat³⁰. Ainsi chaque syndicat de communes respectivement chaque commune sur le territoire de la zone Natura 2000 concernée, doit avoir au moins un représentant au comité de pilotage. Quid enfin de la procédure de nomination des membres ?

Concernant les attributions du comité de pilotage, une clarification s'impose au niveau du paragraphe 3 qui précise que « dans les 6 mois à compter de la nomination du comité de pilotage, le comité de pilotage Natura 2000 est consulté en vue d'accompagner la transposition des objectifs opérationnels du projet de plan de gestion ».

Dans ce contexte, le Syvicol se pose la question de savoir comment le comité de pilotage, nommé par arrêté du ministre simultanément au plan de gestion pourrait accompagner la transposition des objectifs opérationnels d'un « projet » de plan? Il doit s'agir d'une erreur puisqu'en toute hypothèse, le comité de pilotage ne pourra qu'être consulté sur le plan de gestion arrêté par le ministre.

Finalement, le Syvicol propose d'ajouter au paragraphe 3, que le comité de pilotage Natura 2000 suit la mise en œuvre du plan de gestion « en étroite coopération avec l'Administration de la nature et des forêts - comme suggéré précédemment -, et établit un rapport tous les dix ans au moins ».

³⁰ Voir le Plan national concernant la protection de la nature 2017-2021, approuvé par le Gouvernement en Conseil en date du 13 janvier 2017 : « La mise en œuvre des plans de gestion sera assurée par l'État et les communes tout en comblant les lacunes au niveau de la planification et de la coordination avec d'autres acteurs, notamment les propriétaires et exploitants, ainsi que d'autres acteurs œuvrant dans le domaine de la protection de la nature. A cet effet, des échanges seront organisés au sein de comités de pilotage à instaurer par regroupement de plans de gestion, afin de promouvoir les bonnes pratiques et d'assurer la réalisation des mesures de conservation. »



Art. 32. Mesures appropriées prises par l'Etat et les communes contre les détériorations des zones Natura 2000

L'article 32 du projet de loi vient compléter l'article 38 de la loi actuelle en imposant à l'Etat et aux communes de prendre « les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau Natura 2000 ». Dans son avis du 18 février 2013 relatif au projet de loi n°6477, le Syvicol avait marqué son opposition avec cette disposition qui entraîne de nouvelles obligations, très évasives, pour les communes, et ce sans réelle contrepartie financière. Le Conseil d'Etat s'était par ailleurs posé la question de la valeur normative de cet article, à savoir s'il s'agit d'une obligation de résultat ou de moyens ? Le Syvicol abonde dans ce sens alors que la portée de cet article est difficile à saisir.

En réalité, le nouvel alinéa 2 de l'article 32 doit être lu en parallèle avec l'article 63 du projet de loi, inspiré par une proposition du réseau des syndicats de protection de la nature et des parcs naturels. Le Syvicol soutient l'ancrage de la mission du secteur communal dans la loi, et il est d'avis que l'article 63 traduit de manière proportionnée la volonté de favoriser une participation active des communes en matière de protection de la nature, tout en reflétant le principe que le rôle des communes est complémentaire à celui de l'Etat.

Dans ces conditions, le Syvicol considère que l'article 32 alinéa 2 est redondant voire même contradictoire avec l'article 63 du projet de loi qui affirme que les communes ont l'obligation de promouvoir la cohérence écologique sur le plan local. Le Syvicol souligne qu'il appartient à l'Etat d'orienter la politique nationale en matière de protection de la nature, d'assumer la responsabilité quant au respect des obligations communautaires issues des directives « Habitats » et « Oiseaux », et qu'il ne peut déléguer cette mission. Il s'y ajoute le fait que c'est le ministre qui peut, de manière exceptionnelle et sous les conditions de l'article 28 du projet de loi, accorder une autorisation portant dérogation à l'interdiction de porter atteinte à l'intégrité d'une zone Natura 2000, les communes n'ayant aucune compétence en la matière.

En conclusion et pour les motifs invoqués ci-dessus, le Syvicol doit s'opposer à l'alinéa 2 de l'article 32 du projet de loi.

L'alinéa 3 de l'article 32 n'a pas lieu d'être dans la mesure où il correspond à une dénomination employée dans la loi actuelle et qui a été remplacée par les « zones protégées d'intérêt communautaire appelées zones Natura 2000³¹ » dans le présent projet de loi.

Chapitre 8 : Zones protégées d'intérêt national

Art. 33. Identification des zones protégées d'intérêt national

L'intitulé de cet article ne coïncide pas exactement avec son contenu, alors que les termes de « définition », « déclaration », « désignation » des zones protégées d'intérêt national sont employés indifféremment dans le texte.

Deux erreurs matérielles sont à signaler : au paragraphe 2, la référence au chapitre 8 est à remplacer par « chapitre 7 » ; au paragraphe 3, la référence à l'article 47 est erronée alors que c'est l'article 45 qui est visé.

³¹ Cf articles 2 et 3, 3.1.2 du projet de loi



Art. 34. Elaboration du projet de désignation des zones protégées d'intérêt national

Le Syvicol suggère de remplacer le terme « création » (de zones protégées d'intérêt national) par « désignation », puisqu'il s'agit d'offrir à ces parties du territoire national une protection supplémentaire.

Par analogie avec l'article 26 du projet de loi, le paragraphe 1^{er} pourrait se lire comme suit : « Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil approuve le projet de désignation de zones protégées d'intérêt national, le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles demandé en son avis. »

Pour ce qui est du contenu du projet de désignation, le Syvicol réitère sa demande visant à ce que les cartes topographiques soient établies à une échelle 1/2.500. En outre, un plan de gestion devrait être joint au dossier du projet de désignation, alors que le fait qu'un projet de plan de gestion - qui plus est « sommaire » - soit inclus dans le dossier du projet de désignation, ne remplit pas les garanties suffisantes et ne permet pas au public consulté de s'exprimer en toute connaissance de cause.

Art. 35. Publication du projet de désignation

L'article 35 du projet de loi est caractérisé par une insécurité juridique certaine nécessitant une réécriture partielle. Ceci est d'autant plus important que d'après le plan national pour la protection de la nature, le gouvernement envisage de déclarer au moins 40 sites d'ici 2021, à un rythme de 8 sites par an.

Sur le fond, le Syvicol s'étonne que la désignation d'une zone protégée d'intérêt national ne fasse pas l'objet d'une publication par voie électronique, ni d'un avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Cette approche n'est pas cohérente par rapport à la désignation des zones Natura 2000, ce d'autant plus que la désignation de zones protégées d'intérêt national est encore plus sensible pour le propriétaire ou détenteur de fonds que la désignation d'une zone Natura 2000, dans la mesure où elle peut générer pour le propriétaire ou détenteur de fonds des charges et/ou des servitudes. A défaut de justification dans le commentaire des articles de l'option discutable choisie par les auteurs du projet de loi, le Syvicol demande à voir reconsidérer le mode de publication.

Il faut encore mettre en évidence un autre problème en lien avec la dernière phrase du paragraphe 2 : la consultation du public est une formalité substantielle de la procédure de désignation d'une zone protégée d'intérêt national, de sorte qu'un éventuel défaut dans la publication légale constitue un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation de toute la procédure.

Sur la forme, les délais indiqués dans le texte posent problème. Selon l'interprétation faite par le Syvicol, la procédure de désignation peut durer jusqu'à 3 mois : la commune dispose d'un délai d'un mois pour procéder au dépôt et à la publication du dépôt, les intéressés de 30 jours



pour faire valoir leurs observations, le conseil communal d'un mois pour faire parvenir son avis et les objections des particuliers au ministre³².

Il est suggéré de raccourcir le délai imparti aux communes pour le dépôt et la publication et de le ramener à quinze jours. Ce gain de temps pourrait profiter au conseil communal pour rendre son avis alors que le délai d'un mois est manifestement insuffisant pour ce faire, les conseils communaux ne se réunissant pas tous les mois dans la plupart des communes. Il est dès lors proposé de rallonger ce délai à 2 mois, ce qui permettra également au conseil communal de prendre connaissance des objections des particuliers.

Le Syvicol propose dès lors de reformuler le texte de l'article 35 comme suit – sans préjudice quant à un éventuel avis consultatif :

- (1) Le ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le dossier aux communes concernées.*
- (2) Dans les quinze jours à compter de la réception du dossier, les communes concernées procèdent au dépôt pendant trente jours du dossier à la maison communale, où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ainsi que sur les sites internet de la commune et du ministère ayant l'environnement dans ses attributions, portant invitation à prendre connaissance du dossier.*
- (3) Les objections contre le projet de désignation doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée dans les 30 jours à compter du dépôt effectué conformément au paragraphe 2. Le collège des bourgmestre et échevins transmet les réclamations au conseil communal et demande son avis sur le projet de désignation.*
- (4) Dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre le dossier avec les objections des particuliers et l'avis du conseil communal.*
- (5) Sur base des avis qui, dans le délai visé au paragraphe 4, sont parvenus de la part des communes consultées, ainsi que des objections des particuliers, le ministre décide des suites à y réserver et des modifications éventuelles au projet de désignation de zones protégées d'intérêt national.*

Art. 37. Servitudes et interdictions liées aux zones protégées d'intérêt national

Le nouvel article 37 rallonge de sept nouveaux points la liste des charges ou servitudes pouvant limiter l'usage du droit de propriété sur les fonds situés dans une zone protégée d'intérêt national. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il s'agit de reprendre les interdictions qui pouvaient s'appliquer en vertu des règlements grand-ducaux d'exécution de la loi actuellement en vigueur. Si le Syvicol ne se prononce pas sur cette liste, il se demande toutefois ce que les auteurs entendent par « véhicule roulant motorisé ou non ».

A noter qu'au premier alinéa, la référence aux « objectifs de l'article 36 » est à corriger en ce sens qu'il s'agit de l'article 34.

³² en réalité le délai visé au paragraphe 3 s'entend comme le délai de consultation et non de publication



Art. 38. Réalisation et respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national

La disposition est similaire à celle donnant compétence à l'Administration de la nature et des forêts pour l'établissement des projets de plan de gestion des zones Natura 2000 et du suivi de l'exécution de ces plans. Néanmoins, le texte omet de préciser quelle est l'autorité qui arrête les plans de gestion et selon quelles modalités.

Le Syvicol demande à ce que le suivi de la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée d'intérêt national se fasse en partenariat avec les communes ou les syndicats de communes concernés par analogie avec les zones Natura 2000, le cas échéant sous la supervision du Conseil national pour la protection de la nature et des ressources naturelles à défaut d'un organe créé spécifiquement pour ce faire.

En effet, même si l'Etat a bien sûr un rôle prédominant dans l'exécution des plans de gestion sur ces zones, il est fortement discutable que les propriétaires et détenteurs privés ou publics de fonds sur lesquels des charges ou servitudes sont imposées n'aient plus voix au chapitre.

Art. 39. Notification du projet de classement

Dans un souci de cohérence avec les autres dispositions du chapitre 8, le Syvicol propose de remplacer dans l'intitulé et le corps de la section 2 le terme de « classement » par celui de « déclaration » respectivement de « désignation ».

Le projet de loi laisse au ministre le soin de notifier ou non aux propriétaires des fonds concernés le projet de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Or, le propriétaire ou détenteur dont la propriété est frappée d'une servitude ou d'une interdiction découlant de la déclaration en zone protégée d'intérêt national en vertu de l'article 37 du projet de loi, n'est pas personnellement informé de cette désignation, et il est partant à craindre qu'il n'en ignore l'existence. Le Syvicol est partant d'avis que la notification devrait être obligatoire quelle que soit l'hypothèse envisagée mais surtout au cas où la déclaration de zone protégée d'intérêt national entraîne une servitude ou une interdiction en vertu de l'article 37, afin de protéger les droits des propriétaires concernés et de leur permettre le cas échéant de faire valoir leur point de vue dans le cadre de la procédure de désignation.

Art. 40. Servitude provisoire

Cette disposition précise que les effets du classement s'appliquent de plein droit aux fonds concernés à compter du jour où le ministre notifie sa proposition de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Dans ces conditions, on comprend mal pourquoi, d'après les auteurs du projet de loi, une servitude provisoire ne serait pas susceptible d'indemnisation, à partir du moment où son point de départ est établi.



Art. 41. Servitudes spécifiques

L'article 41 du projet de loi vient préciser les conditions dans lesquelles une servitude ouvre droit à indemnité. Le Syvicol se demande si cette précision est absolument nécessaire, puisque selon le droit commun, les servitudes sont à indemniser si elles sont assimilables à une expropriation³³. Si le législateur entend néanmoins maintenir la disposition précitée, il pourrait s'inspirer de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, lequel prévoit un acte de notification du propriétaire concerné énumérant les conditions du classement et l'informant de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

Par contre, le Syvicol se demande s'il ne faudrait pas limiter dans le temps le droit de demander une indemnisation, en prévoyant un délai de prescription abrégé comme c'est le cas dans la loi dite Omnibus.

Chapitre 9.- Zones protégées d'intérêt communal

Depuis la création du statut de zone protégée d'importance communale en 2004, il s'avère qu'aucune zone protégée d'importance communale n'a été désignée. Le Syvicol souhaite préciser à cet endroit que d'après les informations qu'il a pu recueillir, cette situation tient avant tout au fait que lorsque des communes ou syndicats de communes ont proposé au ministère la désignation d'une zone protégée d'intérêt communal, il en est résulté la désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Néanmoins et forts de ce constat, les auteurs du projet de loi n°6477 avaient voulu y remédier en proposant d'alléger la procédure de désignation (adoption d'un règlement communal ; suppression de la consultation publique), tout en accompagnant cette désignation de mesures incitatives (servitudes et charges ; droit de préemption) de manière à encourager les communes à se lancer dans cette voie. Toutefois, leur proposition avait suscité, à juste titre, l'opposition formelle du Conseil d'Etat au niveau procédural, en ce qu'elle tendait à remettre en cause le principe de l'autonomie communale en réintroduisant un mécanisme de tutelle d'autorisation, contraire à la législation communale en vigueur.

Aussi, le Conseil d'Etat avait-il suggéré de renoncer à la création de zones protégées d'intérêt communal et de traiter dans un souci de cohérence, tous les instruments normatifs que le législateur met à la disposition des communes, dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Entre-temps, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune a été abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017. L'article 32 dudit règlement offre la possibilité aux communes de désigner des parties du territoire communal qui comprennent des espaces naturels et des paysages dignes de protection ou de sauvegarde, comme secteurs protégés et éléments de type « environnement naturel et paysage » d'importance communale.

³³ Conformément à ce qui a été jugé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°101/13 du 4 octobre 2013



De même, l'article 30 permet également aux communes de désigner des zones de servitude « urbanisation », aux fins d'assurer dans les zones urbanisées, les zones destinées à être urbanisées ou dans les zones destinées à rester libres, la sauvegarde de la qualité urbanistique, ainsi que de l'environnement naturel et du paysage d'une certaine partie du territoire communal.

Il s'y ajoute que les orientations retenues dans le présent projet de loi vont dans le sens contraire d'une invitation des communes à désigner des zones protégées d'intérêt communal :

- D'une part, le droit de préemption au profit des communes sur les zones protégées d'intérêt communal, pourtant prévu dans l'avant-projet de loi, a disparu, supprimant par là-même le principal instrument mis à la disposition d'une commune qui veut initier une politique environnementale.
- D'autre part, le mode de désignation de ces zones – soit dans le plan d'aménagement général, soit par le biais d'une procédure « ad hoc » - n'est compatible ni avec le principe de l'autonomie communal posé par l'article 107 de la Constitution, ni avec la loi communale.

Au vu de l'analyse qui précède, le Syvicol s'est demandé quelle serait la valeur ajoutée pour les communes de la désignation de zones protégées d'intérêt communal en l'absence de mesures incitatives, par exemple financières. Certaines communes ont d'ailleurs adopté une approche pragmatique en la matière, en signant des conventions avec les syndicats de communes et les propriétaires privés, de sorte que le besoin d'ajouter une couche de protection supplémentaire ne se fait pas sentir.

Le Syvicol est partant arrivé à la conclusion que la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain constitue le cadre privilégié pour répondre aux objectifs visés par le projet de loi. Le règlement d'application du 8 mars 2017 précité permet aux communes de définir des secteurs protégés d'importance communale à finalité environnementale, avec la conséquence que ces terrains peuvent être frappés d'une servitude.

Art. 45. Elaboration du plan national concernant la protection de la nature

L'article 45 du projet de loi apporte quelques modifications mineures par rapport au texte actuel. Celui-ci prévoit dans son paragraphe (1) que « Le ministre établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats de communes et les milieux concernés par un plan national concernant la protection de la nature ». Or, le Syvicol s'étonne de l'approbation par le Gouvernement en conseil le 13 janvier dernier³⁴ du Plan national concernant la protection de la nature couvrant la période 2017-2021. En l'espèce, il n'a pas été spécifiquement consulté respectivement sollicité avant l'adoption de ce plan national et du catalogue de mesure l'accompagnant. Une clarification des termes « en collaboration » s'impose dès lors.

³⁴ Mémorial A n°194 du 14 février 2017



Le Syvicol espère que lors de la prochaine révision du plan national, le Gouvernement aura à cœur de donner du sens à cette collaboration, ce d'autant plus que selon le nouveau paragraphe 3, le plan comprendra désormais la contribution et la participation des communes et syndicats de communes à la mise en œuvre concrète du plan national, ainsi que la répartition sommaire des missions des différents acteurs. Il serait dès lors inconcevable que les communes et les syndicats de communes qui porteront, ensemble avec l'Etat, la responsabilité de mettre en œuvre les mesures concrètes du plan ne soient pas associées à sa révision.

Chapitre 12.- Droit de préemption

Le Syvicol se félicite de ce que les auteurs du projet de loi aient repris l'idée issue de l'ancien projet de loi n°6477 tendant à l'introduction d'un droit de préemption au profit des communes et de l'Etat, mais il constate avec regret que son assiette a été réduite au strict minimum, à savoir qu'il s'applique uniquement sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national.

Comme indiqué précédemment, le Syvicol est en faveur de l'introduction d'un véritable droit de préemption « environnemental », permettant à une commune ou un syndicat de communes d'acquérir en priorité et à l'amiable, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente à sa valeur de marché, en vue de remplir les missions lui incombant par la loi sous examen. Une telle mesure pourrait notamment aider considérablement les communes, respectivement les syndicats de communes, à créer des pools compensatoires régionaux en vue de réaliser les mesures compensatoires.

Cet élargissement du champ d'application du droit de préemption s'inspire de l'ouverture récemment opérée par la loi Omnibus, au niveau du droit de préemption prévu dans le Pacte Logement, en vue de la réalisation de logements sociaux ou subventionnés, de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

D'autre part, force est de constater que nos voisins ont, eux aussi, désigné le droit de préemption comme instrument privilégié de leur politique de développement. Ainsi, la législation française en matière d'urbanisme³⁵ connaît plusieurs droits de préemption à finalité environnementale : le Code de l'urbanisme instaure un droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, du fait de leurs qualités écologiques et patrimoniales, qui est encadré par un plan local d'urbanisme³⁶. Il prévoit également un droit de préemption relatif à la protection et la mise en valeur des espaces agricoles ou naturels périurbains³⁷, ou encore un droit de préemption relatif à la protection de l'environnement contre les nuisances.

Le Syvicol est conscient que s'agissant d'une mesure créant une distorsion du marché, le droit de préemption n'a pas vocation à être généralisé mais qu'il doit, au contraire, être strictement encadré et limité.

³⁵ Les dispositions relatives au droit de préemption sont regroupées au Livre II du Code de l'urbanisme intitulé « Préemption et réserves foncières »

³⁶ Articles L215-1 à L215-3 du Code de l'urbanisme

³⁷ Articles L113-16 et L113-25 du Code de l'urbanisme



Le droit de préemption est d'ailleurs mieux accepté par un propriétaire que l'expropriation, d'autant plus s'il en est informé à un stade précoce soit avant les pourparlers avec un éventuel acheteur. Partant du postulat que ce dernier souhaite se défaire de son bien, si atteinte il y a à son droit de propriété, celle-ci est moindre. En l'espèce, le droit de préemption pourrait s'avérer un instrument particulièrement efficace alors que pour le moment son usage est relativement limité.

Il convient néanmoins de prendre en considération les observations du Conseil d'Etat exprimées par rapport à l'extension du droit de préemption dans la loi dite Omnibus, et de lui assigner un objectif précis justifié par l'intérêt général et de fixer des critères entourant son exercice. La proposition de texte formulée sous le commentaire de l'article 47 s'inspire de ces réflexions.

Le Syvicol propose encore, à l'instar du système mis en place en France, de transférer cette responsabilité sur le propriétaire qui souhaite mettre en vente son bien. Dans ce cas, l'aliénation serait subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à l'administration communale où se trouve situé le bien³⁸, comportant l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. Cette solution présente l'avantage de ne pas créer de frustration lorsque les parties sont déjà à un stade avancé des négociations, respectivement ont déjà signé un compromis de vente sous condition suspensive, et de simplifier en pratique le travail des notaires. Une proposition de texte sera faite en ce sens à la suite du commentaire des articles 52 à 54 du projet de loi.

Art. 47. Pouvoirs préemptants

De manière générale, le Syvicol est d'avis que le droit de préemption prévu à l'article 47 du projet de loi ne va pas assez loin. Il déplore notamment que les auteurs du projet de loi, contrairement à ce qui était envisagé par le projet de loi n°6477, n'aient pas inclus dans l'assiette du droit de préemption, les terrains appartenant à des propriétaires privés et sur lesquels des mesures compensatoires sont réalisées en vertu de l'article 60.1 (3). Il considère également qu'il convient d'éviter que le droit de préemption ne bénéficie concurremment à plusieurs pouvoirs préemptants, avec le risque de se neutraliser mutuellement. On pourrait ainsi imaginer une disposition similaire à celle existant en droit français, permettant au titulaire du droit de préemption de déléguer son droit à une autre autorité publique, le bien acquis entrant alors dans le patrimoine du délégataire³⁹. Une telle disposition permettrait de ne pas faire perdre l'avantage du droit de préemption lorsque le pouvoir préemptant titulaire de celui-ci ne souhaite pas l'exercer, et de faciliter le travail des notaires dans le cadre de l'article 51 du projet de loi. Cette délégation trouverait à s'appliquer par exemple en ce qui concerne les zones protégées d'intérêt national, où les communes et les syndicats de communes pourraient bénéficier d'une délégation de la part de l'Etat.

³⁸ Articles L213-2 et suivants du Code de l'urbanisme

³⁹ Article L215-3 du Code de l'urbanisme



Le Syvicol demande à voir élargir et préciser le champ d'application et les bénéficiaires du droit de préemption. Il formule une proposition de texte en ce sens, en prenant comme modèle le nouvel article 3 de la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte-Logement », tel que modifiée par la loi Omnibus.

« Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont :

- la commune pour les parcelles sises dans les secteurs et éléments protégés de type « environnement naturel et paysage » au sens de l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune,*
- la commune pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cinquante mètres longeant la limite d'un secteur protégé de type « environnement naturel et paysage » et située à l'extérieur de ce secteur,*
- l'Etat, la commune et le syndicat de communes pour toutes les parcelles sises dans les zones protégées d'intérêt national,*
- l'Etat pour tous les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées en vertu de l'article 60.1 (3) situés à l'extérieur du périmètre d'agglomération, et la commune et le syndicat de communes pour tous les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées en vertu de l'article 60.1 (3) situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.*

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des objectifs visés par l'article 1^{er} et de la mission confiée aux communes par l'article 63. Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la constitution de pools compensatoires conformément à l'article 60.3.»

Art. 48. Objet du droit de préemption

Le commentaire des articles, on ne peut plus succinct, précise que les articles 47 à 54 règlent le droit de préemption tel que le premier projet n°6704 le prévoyait, en prenant en considération l'avis y relatif du Conseil d'Etat. Or, si la première affirmation est vraie, la seconde l'est beaucoup moins.

Ainsi, l'article 1595 du Code civil a été abrogé par la loi du 4 juillet 2014 portant réforme du mariage, la Cour constitutionnelle ayant jugé la prohibition de la vente entre époux contraire à l'article 10bis de la Constitution⁴⁰. Sont donc exclues du champ d'application de l'article 48 du projet de loi, les « aliénations entre conjoints » au même titre que les aliénations entre concubins ou partenaires légaux.

Figurent encore sur cette liste les « aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 44 ». Il faut supposer que la référence s'entend comme à l'article 47. Enfin, le dernier tiret concerne les « projets d'acquisition des organismes d'utilité publique agréés pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Ces organismes d'utilité publique agréés sont encore mentionnés à l'article 60.3 (2) du projet de loi, mais sans précision quant aux organismes publics visés.

⁴⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 janvier 2010



Le Syvicol en conclut qu'il s'agit d'une réminiscence de l'ancien projet de loi n°6704, lequel avait envisagé d'insérer un nouvel article 57 quater accordant au ministre le pouvoir d'autoriser d'autres organismes à créer des réserves foncières de compensation environnementales ou à réaliser des mesures compensatoires préalables. Le Syvicol constate avec soulagement que les auteurs du projet de loi semblent avoir finalement tranché en faveur d'une mise en place et d'une gestion des pools compensatoires par l'Etat respectivement par les communes et les syndicats de communes. Il demande partant à voir supprimer ce dernier tiret, sinon à voir clarifier le rôle et la mission de ces organismes.

Art. 52 à 54

Il résulte des articles 52 et 53 du projet de loi que le pouvoir préemptant dispose au total d'un délai de 2 mois pour informer le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption au prix et aux conditions mentionnées dans le dossier de notification. Or, de l'analyse du Syvicol, la durée du délai imparti aux autorités communales pour l'exercice de leur droit de préemption est trop court par rapport à la fréquence des réunions du conseil communal, ce qui l'empêche de procéder à l'examen du dossier de notification en temps utile. Il est partant à craindre que faute de réponse, le pouvoir préemptant soit considéré comme ayant renoncé à son droit de préemption.

Le Syvicol a formulé ci-dessus une proposition visant à ce que le propriétaire désireux de se séparer de son bien puisse se renseigner auprès de l'administration communale pour savoir si son bien est soumis à un droit de préemption, et le cas échéant, accomplisse lui-même les démarches en vue de signaler au pouvoir préemptant son intention d'aliéner l'immeuble, par le biais d'un formulaire-type de déclaration. Celui-ci pourrait, sous réserve de disposer des outils informatiques nécessaires, être introduit par la voie électronique afin de faciliter les démarches des propriétaires.

Le Syvicol propose ainsi de remplacer l'avis de réception du dossier de notification, par un certificat à délivrer par le pouvoir préemptant au propriétaire, dans le délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration d'aliénation, indiquant s'il entend ou non se prévaloir de son droit de préemption.

Dans le premier cas de figure, le pouvoir préemptant disposerait ensuite d'un délai de 2 mois à partir de la délivrance du certificat, pour prendre une délibération quant à l'exercice du droit de préemption. Le cas échéant, ce délai pourrait être suspendu afin de permettre au pouvoir préemptant d'adresser au propriétaire une demande unique de communication de documents supplémentaires. Ce délai de 2 mois devrait ainsi permettre au collège des bourgmestre et échevins de saisir le conseil communal de la déclaration d'aliénation, puisque c'est ce dernier qui est habilité à prendre une décision quant à l'acquisition du bien. A partir de cette délibération, la passation de l'acte authentique pourra intervenir dans les meilleurs délais, sous la condition suspensive de l'approbation du ministre de l'Intérieur au cas où le montant de l'acquisition dépasse la valeur de 250.000.-EUR. Cette manière de procéder devrait introduire davantage de transparence et de sécurité juridique tant pour le propriétaire que pour le pouvoir préemptant.



Au contraire, au cas où le pouvoir préemptant n'entend pas exercer son droit de préemption, ce certificat constituerait la preuve pour le vendeur qu'il a bien accompli les démarches auprès du pouvoir préemptant en vue de lui signaler la future vente. Enfin, il convient de maintenir une disposition selon laquelle le silence de l'administration vaut renonciation à son droit de préemption, afin de prévenir toute situation de blocage pour le propriétaire.

Bien entendu, ces démarches pourront toujours être accomplies par le notaire, dûment mandaté par le propriétaire-vendeur en vertu d'un mandat.

Art. 55. Objet des subventions

L'article 55 du projet de loi prévoit l'instauration de régimes d'aides financières en faveur de la protection de l'environnement naturel, de l'espace rural et des forêts. Le Syvicol se réjouit de l'introduction de nouveaux objectifs ainsi que du rallongement de la liste des mesures qui peuvent être subventionnées. Il regrette néanmoins que l'adhésion des communes à un syndicat de communes ne puisse faire l'objet d'une telle subvention, ce à quoi nous reviendrons lors de l'analyse de l'article 63 du projet de loi.

Les plans de gestion prévus à l'article 30 du projet de loi ne sont pas expressément visés, contrairement aux mesures de gestion prévues à l'article 34.4. Il serait encore utile de préciser que les « modifications des constructions » sont celles résultant des dispositions de l'article 7 (1).

Alors que la législation en vigueur prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les catégories de bénéficiaires, les conditions d'octroi et les montants des aides financières à accorder, ces dispositions ont été intégrées dans le futur article 55, lequel définit les objectifs de ces aides, l'organe chargé du paiement, les bénéficiaires, leur montant et les conditions d'octroi.

Il semble que les auteurs du projet de loi aient voulu fixer par la voie législative, les grands principes du versement de ces aides, alors que les règlements grand-ducaux prévoyant le versement de primes, de subventions ou d'aides par secteur concerné sont légion⁴¹. Toutefois, au vu du nombre de règlements grand-ducaux auquel le texte fait renvoi, six au total, le Syvicol se demande s'il ne vaudrait pas mieux le maintenir dans sa version actuelle, à savoir qu'un ou plusieurs règlements grand-ducaux d'exécution viendront préciser les régimes d'aides institués à l'article 55.

Pareillement, le Syvicol se demande si la terminologie employée, à savoir « subventions » est adéquate. Nombreuses sont les lois qui prévoient une contribution financière de l'Etat, sous des formes ou qualificatifs différents : aide, subvention, prime, abattement, allocation, subside, prêt. Or, une subvention se définit comme une « aide financière sans contrepartie, somme allouée, en général par les pouvoirs publics, en faveur d'une œuvre, d'une institution ou d'une entreprise digne d'intérêt et d'encouragement »⁴². Cette définition ne semble dès lors ni

⁴¹ A titre d'exemples, le règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier ; Règlement grand-ducal du 13 mars 2009 concernant les aides aux mesures forestières en agriculture et en forêt ; etc

⁴² Gérard Cornu, vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, 2005



compatible avec les conditions imposées au bénéficiaire en contrepartie de la subvention au paragraphe 5, ni avec une éventuelle demande de restitution selon le paragraphe 9. Le Syvicol suggère d'utiliser le terme plus neutre d'« aide », laquelle serait accordée et exécutée sous certaines conditions⁴³.

Il attire l'attention des auteurs du projet de loi sur la rédaction ambiguë du paragraphe 9, alors que l'énumération des sanctions pouvant être appliquées à une personne bénéficiaire d'une aide ayant résilié son engagement ou ne s'étant pas conformée aux conditions imposées, ne donne pas de sens. Une clarification du texte est ici indispensable pour assurer un minimum de transparence des décisions prises par l'administration.

Le Syvicol approuve l'introduction au paragraphe 10 d'une disposition permettant à l'administration de renoncer à exiger la restitution de l'aide accordée, sous certaines conditions et dans les cas limitativement énumérés. Il estime néanmoins que seule une renonciation partielle ou totale à la restitution est possible – la renonciation temporaire n'étant pas une option. Il serait également souhaitable de compléter les hypothèses visées par le texte, par une disposition autorisant l'administration à dispenser de la restitution, lorsque le non-respect des conditions est imputable à la force majeure ou que l'inobservation des engagements est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire des aides⁴⁴.

Art. 56. Aides aux associations agréées

Le texte est à corriger en ce sens que les associations agréées sont celles visées à l'article 66.

Chapitre 14.- Critères d'autorisation, de refus et voie de recours

Art. 57. Demandes d'autorisation

Le Syvicol se demande quelle est la valeur normative de cette disposition, qui semble superfétatoire.

Art. 57.1. Dossier de demandes d'autorisation

De manière générale, le Syvicol plaide en faveur d'une dématérialisation des procédures, ce qui devrait non seulement simplifier considérablement les démarches administratives du demandeur d'autorisation, mais faciliter également le traitement par l'administration des demandes d'autorisation. Si le dépôt des demandes d'autorisation par voie électronique n'est dès lors pas mentionné expressément par le projet de loi, le Syvicol espère que les réflexions menées dans le cadre plan d'action gouvernemental de simplification administrative, intitulé «Einfach Lëtzebuerg» aboutiront à une évolution dans ce sens.

⁴³ C'est d'ailleurs ce terme qui est employé par le règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 précité et notamment à l'article 36, qui paraît avoir inspiré les auteurs du projet de loi

⁴⁴ Ce cas de figure est appréhendé par l'article 40 (3) du règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier



Le Syvicol salue la volonté des auteurs d'instaurer une procédure unique pour toutes les demandes d'autorisation en vertu de la présente loi ce qui représente, toutes demandes confondues, plus d'une quarantaine d'autorisations différentes. Néanmoins, au vu de la diversité des demandes d'autorisation introduites, il faut se poser la question de savoir si cette procédure "standard" est adaptée à tous les types d'autorisations. Ainsi, l'exigence du dépôt d'un dossier complet représente une charge disproportionnée pour une demande d'autorisation de modification mineure d'une construction existante en zone verte (art.7), pour l'installation d'un abri de jardin (art.6), l'organisation d'une randonnée (art.15) ou bien encore pour l'abattage d'un arbre (art.14).

Le point e) du paragraphe (2) de l'article 57.1 pourrait ainsi être complété ou modifié par une formule générale, en ce sens que le dossier doit contenir tous les éléments de nature à prouver que la demande d'autorisation remplit les conditions exigées par l'article en vertu duquel elle est sollicitée.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité du texte, les demandes visant une autorisation de construire - points a), b), c) et g) - pourraient être regroupées séparément, et la liste des documents à remettre par le demandeur d'autorisation pourrait coïncider avec celle exigée dans le cadre d'une demande d'autorisation de bâtir : un extrait cadastral à l'échelle 1/2500 de la parcelle concernée, datant de moins de trois mois au jour de la demande (point b), un plan de situation à l'échelle 1/2500 (point d), et des plans de construction (point g).

En l'espèce, le Syvicol estime qu'il est essentiel d'apporter un soin particulier à la rédaction de cet article alors que le risque est grand que le ministre ne reçoive pas les documents nécessaires à l'instruction de la demande d'autorisation, entraînant le rejet de la demande ou la nécessité de solliciter des informations supplémentaires de la part du demandeur d'autorisation. Au vu de la complexité du dispositif, la mise à disposition de formulaires en ligne⁴⁵ pour les demandeurs d'autorisation serait alors plus que bienvenue, à la condition que cela soit une obligation et non une simple possibilité comme indiqué au paragraphe 7.

Le Syvicol s'étonne de la demande au point c) de joindre au dossier de demande d'autorisation d'une nouvelle construction, un « *extrait de l'Administration du cadastre et de la topographie démontrant les propriétés du demandeur d'autorisation datant de moins de trois mois* ». Il ignore pour quelle raison les auteurs veulent connaître la liste de tous les biens immobiliers dont est propriétaire le demandeur d'autorisation, ce d'autant plus qu'il n'est pas prohibé de construire sur un terrain dont on n'est pas propriétaire. A supposer que cette requête soit en rapport avec l'article 60.1. (3) du projet de loi, alors le demandeur d'autorisation devra de toute façon apporter la preuve qu'il est propriétaire du terrain sur lequel il demande le droit d'exécuter les mesures compensatoires. Il ne peut donc s'agir que d'une erreur matérielle, à défaut cette exigence relèverait d'une intrusion dans la sphère privée portant atteinte aux droits fondamentaux du demandeur d'autorisation.

Le paragraphe 3 concerne deux situations différentes qui devraient chacune faire l'objet d'un paragraphe distinct. Il y a encore lieu de préciser qu'il s'agit d'une « *demande d'autorisation portant dérogation à l'interdiction de l'article 17* ».

⁴⁵ Par exemple sur le site internet du Gouvernement qui centralise les informations sur les procédures : <https://www.guide-urbanisme.lu>



Le Syvicol se montre perplexe par rapport au paragraphe 4 alors qu'il éprouve des difficultés à identifier les cas concrets de demande d'autorisation visés par les auteurs. Il faut qu'il s'agisse d'une demande visant « des constructions à réaliser en zone verte » (articles 6, 7, 9, 10, 12 et 17), et qui sont « susceptibles d'affecter de manière significative l'environnement naturel, l'intégrité et la beauté du paysage, les habitats d'espèces relevantes, les zones protégées d'intérêt national, individuellement ou en conjugaison avec d'autres constructions ». Le commentaire des articles, d'après lequel « le paragraphe quatre trouve à s'appliquer pour éviter que, sans recourir à une étude d'impact, le ministre ne délivre une autorisation de refus à tort », et le recours à une terminologie par ailleurs utilisée dans la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ne font qu'obscurcir ce mystère. Le Syvicol appelle dès lors les auteurs du projet de loi à préciser leurs intentions, notamment les cas de figure visés. Il exprime cependant d'ores et déjà son désaccord par rapport à une disposition permettant le recours à une étude d'impact de manière systématique – et discrétionnaire – afin de faciliter la tâche de l'administration. Cette charge pour le demandeur d'autorisation est démesurée, surtout au vu du caractère subjectif des situations dans lesquelles cette étude pourrait être demandée.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Syvicol renvoie à ses observations en rapport avec l'article 10 du projet de loi. Soit, la demande d'autorisation requiert également celle du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions, soit elle ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 2008 précitée. Il appartient donc au ministre d'analyser en interne la demande d'autorisation sans que cet examen ne puisse retarder la procédure, de sorte que cette disposition, qui risque de créer la confusion dans l'esprit du demandeur d'autorisation, est sans objet.

Les paragraphes 8 à 10 ne remplissent pas les objectifs de transparence et de simplification administrative que se sont fixés les auteurs du projet de loi. Le Syvicol est d'avis qu'un demandeur d'autorisation doit pouvoir, à chacun des stades de la procédure administrative, être en mesure de connaître le statut de sa demande : est-elle recevable ? Est-elle en cours d'instruction ? Quel délai reste-t-il au ministre pour prendre une décision ? La rédaction du texte ne permet pas de répondre à ces questions, pourtant essentielles à un traitement efficace et transparent de la demande d'autorisation. A ces considérations pratiques, vient se greffer une insécurité juridique en ce qui concerne les délais et voies de recours.

Ainsi, il est impensable qu'un dossier de demande d'autorisation incomplet soit « renvoyé et n'est pas traité ». Le demandeur d'autorisation doit, au minimum, savoir quels sont les documents manquants et être invité à compléter son dossier. De même, il est indiqué au paragraphe 10 que le ministre informe le demandeur que le dossier est complet dans les deux mois de la réception, alors que le paragraphe 9 accorde au ministre un délai de trois mois pour solliciter des informations ou études supplémentaires, ce qui est contradictoire. Il convient de signaler ici que le délai de trois mois accordé au ministre pour délivrer l'information que le dossier de demande est complet, nous semble excessivement long.

Enfin, si le dossier est « présumé non complet », quelles sont les voies de recours pour le demandeur, faute de motivation ? Le principe contraire devrait prévaloir. En outre, afin de faciliter les démarches ultérieures du demandeur, le Syvicol propose de lui adresser un accusé de réception du dossier renseignant le numéro qui lui a été attribué.



Le Syvicol propose dès lors de remplacer les paragraphes 7 à 10 par le texte suivant, qui s'inspire de la procédure de délivrance des autorisations d'établissement classés⁴⁶ :

(7) Dès la réception du dossier, le ministre envoie un accusé de réception comportant le numéro de dossier attribué.

(8) Dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier, le ministre informe le demandeur que le dossier de demande d'autorisation est complet. A défaut de réception de cette information, le dossier est présumé complet.

Lorsque le dossier demande d'autorisation n'est pas complet, le ministre invite le demandeur une seule fois dans le délai précité à compléter le dossier. Cette demande écrite est adressée au demandeur et mentionne de façon précise tous les éléments qui font défaut.

Le ministre peut encore solliciter, une seule fois dans le délai précité, des informations supplémentaires de la part du demandeur.

(9) Le demandeur complète le dossier ou fournit au ministre les informations supplémentaires demandées, par lettre recommandée avec avis de réception dans un délai de trois mois à compter de la réception du courrier l'invitant à compléter son dossier ou sollicitant des informations supplémentaires. A défaut pour le demandeur de faire parvenir au ministre les renseignements demandés dans le délai précité, la demande d'autorisation est considérée comme nulle et non avenue.

Le Syvicol est d'avis que les paragraphes 1 et 11 pourraient, dans un souci de lisibilité, être fusionnés de sorte que le paragraphe 1^{er} – dans une version épurée - pourrait se lire comme suit : « *Les demandes d'autorisation sont adressées, par lettre recommandée avec accusé de réception, au ministre, qui transmet un résumé de la demande d'autorisation pour information à l'administration communale territorialement compétente* ». En effet, le Syvicol est d'avis que l'on pourrait soit supprimer l'affichage (dans la mesure où le projet de loi ne prévoit pas de consultation du dossier de demande d'autorisation et que les voies de recours ne sont ouvertes qu'une fois l'autorisation accordée ou refusée), soit prévoir une possibilité de consulter le dossier de demande d'autorisation auprès du ministère, et dans ce cas renseigner la durée et les modalités d'affichage à la commune.

Art. 57.2. Délivrance d'autorisation

La rédaction du paragraphe 1 (« Le ministre délivre l'autorisation sollicitée ») est ambiguë dans la mesure où elle donne à penser que le seul choix offert au ministre est celui de délivrer l'autorisation sollicitée. Le texte serait bien plus lisible en fusionnant ce paragraphe avec le paragraphe 1 de l'article 59, lequel mentionne un refus ministériel. En outre, étant donné que le silence prolongé de l'administration s'analyse comme une décision implicite de refus⁴⁷, une telle précision à la dernière phrase de l'article 57.2 est inutile. Si le Syvicol est favorable au principe de l'autorisation tacite, il faut néanmoins remarquer que son introduction à cet endroit

⁴⁶ Article 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

⁴⁷ Article 4 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif



risquerait de donner lieu à des difficultés pratiques, alors que certaines des autorisations requièrent la définition de conditions ou d'obligations spécifiques.

Le paragraphe 2 prévoit que la décision « portant autorisation ou refus d'autorisation » est notifiée au requérant et en copie à la commune territorialement compétente, qui délivre et affiche un certificat « attestant que la demande d'autorisation a fait l'objet d'une décision ministérielle ». Le Syvicol se demande quelle est l'utilité de procéder à l'affichage d'un refus d'autorisation ? De plus, comment la commune pourrait-elle délivrer un tel certificat en présence d'une décision implicite de refus ? Il est d'ailleurs hautement hypothétique que des tiers intéressés intentent un recours contre une décision de refus d'autorisation, tandis que le délai de recours pour le demandeur d'autorisation pour attaquer une décision de refus court à compter de sa notification, respectivement du moment où le silence administratif peut être considéré comme un refus.

En outre, il convient d'ajouter la précision que le public pourra prendre inspection de la décision d'autorisation ainsi que des plans y afférents, afin de mettre les tiers en mesure de déterminer si un recours peut être envisagé. Le Syvicol est d'avis que cette consultation devrait se faire auprès du ministère, qui dispose du dossier complet de demande d'autorisation – alors que la commune n'en a qu'un résumé.

Au regard de ce qui précède et afin d'améliorer la cohérence du texte avec les autres textes législatifs⁴⁸, le Syvicol propose de modifier les paragraphes 1 et 2 de l'article 57.2. comme suit :

« (1) La décision portant autorisation ou refus d'autorisation est notifiée au requérant et, en copie, à la commune territorialement compétente, dans les trois mois qui suivent le courrier certifiant que le dossier est complet, respectivement de la réception des informations supplémentaires visées à l'article 57.1 (9).

(2) Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la demande d'autorisation a fait l'objet d'une autorisation ministérielle est affiché à la maison communale, pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours, et une copie de l'autorisation est publiée sur le site internet de la commune. Le certificat mentionne que le public peut prendre inspection au ministère de la décision et des plans appartenant à l'autorisation pendant le même délai. L'affichage doit avoir lieu au plus tard dix jours après la réception de la décision d'autorisation. »

Le Syvicol attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur un oubli au paragraphe 3, qui doit se lire comme suit : « Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat conformément au paragraphe 2. » Cet article est dérogaire dans la mesure où de manière générale, le délai de recours (pour les tiers) court à compter de l'affichage du certificat sur le chantier par le maître de l'ouvrage, selon une jurisprudence désormais établie. Néanmoins, au vu de la difficulté à prouver le point de départ de ce délai, le Syvicol approuve la solution préconisée par les auteurs du projet de loi

⁴⁸ Notamment l'article 24 (2) du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et des articles 31 et 32 de la loi Omnibus



consistant à fixer le point de départ du délai de recours devant les juridictions administratives à partir de la date de l'affichage du certificat à la commune.

Le Syvicol s'interroge sur la signification et la portée du paragraphe 4. En effet, l'article 60.1 (5) impose déjà au ministre d'éviter la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains à haute valeur agricole. Si les auteurs entendent préciser que l'autorisation ministérielle peut être assortie de conditions visant à réduire les incidences sur les terrains à haute valeur agricole, alors cette disposition devrait figurer à l'article 58 du projet de loi.

Le paragraphe 5 a pour objet de fixer la durée de validité de l'autorisation accordée par le ministre, respectivement de permettre au ministre de la renouveler. Le Syvicol rappelle que l'article 41 de la loi Omnibus, vient à peine de modifier l'alinéa 4 de l'article 57 actuel de la loi, qui prévoit que « *L'autorisation est périmée de plein droit si, dans un délai de deux ans, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le ministre peut accorder deux prorogations du délai de préemption d'une durée maximale d'une année chacune* ». Cette modification a été adoptée sur base d'un amendement de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, qui a jugé opportun d'aligner le régime des autorisations en matière d'environnement sur celui des autorisations de construire, la seule différence étant que ces dernières ont une durée de validité d'un an.

Le Syvicol se rallie à l'analyse précitée de la Commission et estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir une durée de validité de l'autorisation ministérielle supérieure à deux années – qui peut être prorogée pour une durée maximale de deux années, ce délai étant amplement suffisant et raisonnable pour permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'entamer les travaux. Cette singularité n'est pas davantage justifiée par la volonté des auteurs de tenir compte des constructions temporaires visées à l'article 6 (4) du projet de loi puisque, par définition, l'autorisation accordée est strictement limitée à la durée nécessaire pour la réalisation d'autres constructions qui en sont le complément. Par conséquent, le texte est à conserver selon sa dernière modification.

Enfin, le paragraphe 7 est, par analogie avec la législation sur l'aménagement communal, à compléter par la précision que le certificat doit être affiché par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier, « de manière aisément visible et lisible » à partir de la voie publique par les personnes intéressées, et ce pendant toute la durée du délai de recours visé au paragraphe 3.

Art. 58. Autorisations assorties de conditions

Le Syvicol approuve l'introduction de critères transparents et uniformes par le biais d'un règlement grand-ducal, même s'il aurait souhaité plus de précisions à ce sujet.

Par contre, la disposition selon laquelle le ministre peut prescrire les mesures appropriées pour remédier à une utilisation de la construction constitutive d'« *un danger pour l'environnement naturel en général* » manque de précision et d'objectivité, et peut partant donner lieu à une interprétation extensive. Qu'entend-on par « mesures appropriées » ?



Bien que les hypothèses couvertes par le projet de loi soient d'une grande diversité, le Syvicol se prononce en faveur d'une formulation plus restrictive des pouvoirs du ministre afin d'éviter des différences de traitement. De la même manière, le Syvicol considère que ces conditions et mesures doivent répondre aux objectifs de la loi définis à l'article 1^{er} du projet de loi, dont la liste est plus restrictive. A titre d'exemple, n'y figure pas l'intégrité des eaux ou de l'atmosphère.

Le paragraphe 3 autorise le ministre, au cas où le bénéficiaire de l'autorisation reste en défaut d'exécuter les conditions et mesures lui imposées après une mise en demeure, à faire réaliser lesdits travaux par l'Administration de la nature et des forêts, aux frais du bénéficiaire. Les auteurs souhaitent étendre les pouvoirs du ministre en cas d'inexécution des conditions auxquelles l'autorisation a été soumise – assimilable à une abstention coupable - à l'hypothèse où le bénéficiaire commet une violation de la loi ou de ses règlements d'exécution, se traduisant par un acte positif, en l'occurrence une exécution non conforme de l'autorisation.

Si le Syvicol partage le souci des auteurs du projet de loi de voir respecter les conditions de l'autorisation ministérielle, il exprime ses doutes par rapport à la légalité de cette disposition, dans la mesure où à partir du moment où l'infraction est constatée conformément à l'article 69, les dispositions pénales prévues au chapitre 16 du projet de loi sont applicables, et notamment l'article 68 (6) qui nécessite l'intervention d'un juge pour ordonner le rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Cela reviendrait à donner en pratique au ministre le pouvoir de se dispenser de la procédure judiciaire.

Art. 59. Refus d'autorisation

L'article 59 du projet de loi vise les cas dans lesquels le ministre peut refuser une autorisation. Conformément aux développements faits à l'endroit de l'article 57.2. (1), le paragraphe premier est à supprimer. Il est d'ailleurs évident que le ministre est libre de refuser l'autorisation sollicitée, à la seule condition de motiver sa décision.

Rappelons à ce sujet que tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériellement exacts et légalement admissibles⁴⁹, qui doivent être retraçables à la fois par le juge administratif et par les administrés intéressés en vue d'assurer l'efficacité du contrôle juridictionnel.

Pour le Syvicol, les motifs invoqués à l'article 59 (2) du projet de loi pour justifier un refus ministériel, qui relèvent pour certains de l'appréciation politique, ne permettent pas ce contrôle de légalité par le juge administratif alors qu'ils sont affectés d'un degré élevé de subjectivité. C'est notamment le cas de l'hypothèse où les projets du requérant « sont de nature à porter préjudice à la beauté et à l'intégrité du paysage », ou « lorsqu'ils sont contraires à l'objectif (en réalité aux objectifs) général de la présente loi tel que défini à l'article 1^{er} », aux contours tellement flous et imprécis qu'il semble impossible que le juge ne puisse statuer sans se livrer à une appréciation de l'opportunité de l'action administrative, ce qui lui est théoriquement interdit s'il statue dans le cadre d'un recours en annulation.

⁴⁹ TA, 21 février 2008, n°22932 du rôle



A ce sujet, il convient de faire le parallèle avec l'article 61 du projet de loi qui propose de remplacer l'actuel recours en réformation par un recours en annulation. Or, ce changement n'est pas sans incidence en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs du juge et le Syvicol appelle d'ailleurs au maintien du recours de pleine juridiction.

Le Syvicol est d'avis qu'un éventuel refus d'autorisation ministériel ne devrait intervenir que sur base de critères objectifs qui doivent pouvoir être contrôlés par le juge administratif, et il invite partant les auteurs à réécrire l'article 59. Une formulation similaire à celle de l'article 37 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour les autorisations de construire – « l'autorisation n'est accordée que si (...) – pourrait être une piste.

D'autre part, le refus ministériel ne devrait intervenir que tant que des conditions et mesures ne permettent pas de rendre les projets du requérant conformes à la présente loi. Cette dernière précision prend en compte l'hypothèse où l'impact des projets sur l'environnement serait tel qu'il ne serait pas possible de les diminuer ou de les atténuer en imposant le respect de certaines conditions.

Section 2 : Mesures compensatoires

Les articles 60.1 à 60.6 constituent la principale innovation du projet de loi : la constitution de pools compensatoires, l'un national, les autres régionaux, faisant office de réserves foncières destinées à répondre à la compensation de projets ayant provoqué une atteinte au patrimoine naturel. A l'avenir, les pools compensatoires devront ainsi absorber le besoin de compensation, sans que le demandeur d'autorisation n'ait à se soucier de la réalisation, de l'exécution et du suivi des mesures compensatoires lui imposées.

Du point de vue de la philosophie du projet de loi, le Syvicol est tout à fait favorable à la création de pools compensatoires, dans la mesure où le principal obstacle à la réalisation concrète de projets de construction soumis à autorisation en vertu de la présente loi, à savoir le besoin de compensation, serait levé. Le système devrait donc faciliter et accélérer la réalisation de projets d'aménagement.

De même, le système des pools compensatoires, géré par les autorités publiques, devrait éviter l'éparpillement de mesures compensatoires sur des terrains isolés ou qui pourraient être utilisés pour l'agriculture, tout en s'assurant que les mesures compensatoires soient effectivement réalisées, avec un suivi dans le temps.

Le projet de loi entend ainsi remédier aux déficits du système actuel, qui n'a pas fonctionné de manière optimale et qui a entraîné une spéculation immobilière galopante sur des terrains, notamment en zone verte.

Désormais, l'Etat, et le cas échéant les pools de gestionnaires régionaux, seront responsables et comptables de la réalisation des mesures compensatoires, à partir du moment où le demandeur d'autorisation se sera acquitté du paiement d'une somme forfaitaire calculée selon un système d'éco-points.



Il regrette néanmoins que certaines modalités liées à la mise en œuvre pratique des pools compensatoires n'aient pas été approfondies, ce qui aurait peut-être conduit les auteurs du projet de loi à revoir certaines grandes lignes du projet de loi. Le Syvicol soutient le concept des pools compensatoires, sous la réserve des remarques qui suivent.

Art. 60.1. Objet des mesures compensatoires

L'article 60.1. pose le principe de la réalisation des mesures compensatoires dans les pools compensatoires. Le Syvicol approuve ce principe qui répond à une approche cohérente, dans la mesure où les mesures compensatoires seront ainsi regroupées dans des zones préalablement identifiées.

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, le Syvicol propose de conférer au paragraphe 2 le libellé suivant : « *La réalisation des mesures compensatoires s'effectue dans les pools compensatoires conformément à l'article 60.3.* ». Un renvoi spécifique aux articles 6 (1) et 7 du projet de loi ne semble pas justifié dans la mesure où le ministre peut toujours autoriser à titre exceptionnel, la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains dont le demandeur a la maîtrise foncière. A défaut, cela signifie que les constructions visées ne pourraient pas être compensées dans les pools compensatoires. D'autre part, il faudrait également viser l'article 6 (2) en ce qu'il concerne des constructions servant à l'habitation ayant un lien fonctionnel direct avec les activités d'exploitation visées à l'article 6 (1).

L'article 60.1. (3) prévoit qu'exceptionnellement et sur demande motivée du demandeur d'autorisation, la réalisation des mesures compensatoires peut être autorisée sur des terrains dont le demandeur a le droit de disposer. D'après le commentaire des articles, cette demande serait systématiquement accordée par le ministre, « à sa seule discrétion ». Le Syvicol demande à ce que cette expression soit rayée, puisque le ministre est libre de faire droit ou non à cette demande et que, comme toute décision administrative, elle doit être motivée. Qu'en est-il de la localisation du terrain dans un autre secteur écologique ? Peut-elle entraîner un refus du ministre à cette demande ?

De même, il faut se demander à quel stade de la procédure le demandeur produit sa « demande motivée » ? Est-ce au moment du dépôt du dossier de demande d'autorisation en vertu de l'article 57.1 ?

Le Syvicol rappelle sa demande visant à voir frapper les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées d'un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes ou des syndicats de communes. Or, ceci n'est possible que dans la mesure où le demandeur d'autorisation est propriétaire desdits terrains, terminologie à préférer par rapport à celle de « maîtrise foncière ». Il convient également de se poser la question du suivi des mesures compensatoires réalisées. En effet, l'efficacité des mesures compensatoires se manifeste dans le temps. Il serait donc opportun de prévoir un contrôle des mesures compensatoires réalisées après une certaine période, ou de signer une convention avec le demandeur d'autorisation par laquelle soit, il s'engage à assurer lui-même le suivi des mesures



compensatoires sur une période donnée, soit à déléguer ce suivi à un acteur public contre paiement d'une indemnité le cas échéant.

Le paragraphe 4 est à lire ensemble avec le paragraphe 3 auquel il se rapporte. En tenant compte de ses observations, le Syvicol suggère de modifier lesdits paragraphes comme suit :
« (3) Sur demande motivée du demandeur lors du dépôt du dossier de demande d'autorisation, le ministre peut, exceptionnellement, autoriser la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains appartenant au demandeur et situés dans le même secteur écologique. L'autorisation précise les mesures compensatoires à réaliser, leur localisation et leur envergure.

La réalisation concrète de ces mesures compensatoires doit se faire endéans le même délai que celui relatif à la réalisation des projets pour lesquels ces mesures sont prescrites, suivant les conditions imposées par le ministre. »

Art. 60.2. Envergure des mesures compensatoires

L'article 60.2 du projet de loi concerne l'évaluation des mesures compensatoires par le système des éco-points. Sauf erreur d'interprétation, on doit constater que deux évaluations sont nécessaires, puisqu'il faut bien savoir ce qui est à compenser avant de vouloir compenser :

- une évaluation négative et abstraite de l'envergure des mesures compensatoires à réaliser par le demandeur, c'est-à-dire la différence en éco-points de l'état initial et de l'état final du terrain faisant l'objet de l'autorisation – autrement dit, de la destruction, réduction ou détérioration qui sera à compenser. Selon le paragraphe 1^{er}, les frais de cette évaluation sont à supporter par le demandeur d'autorisation, mais qui la réalise ? De même, cette évaluation doit intervenir pendant la phase d'instruction de la demande d'autorisation, puisque celle-ci va poser les conditions relatives à leur réalisation. Le délai imposé au ministre à l'article 57.2 peut-il être respecté ? Le règlement grand-ducal d'exécution à venir est ici d'une importance cruciale.
- une évaluation positive et concrète des mesures compensatoires réalisées – ou plutôt à réaliser, sachant que la réalisation des mesures compensatoires se fait sur plusieurs années, respectivement que les effets des mesures compensatoires réalisées se mesurent dans le temps – ainsi on ne peut pas créer de toute pièce et du jour au lendemain un biotope protégé ou un habitat d'espèces.

S'agissant de deux opérations distinctes, le Syvicol recommande de les traiter dans deux articles séparés, dans un souci de lisibilité du texte.

La deuxième opération pose également problème dans la mesure où le projet de loi se situe dans la théorie, il fonctionne sur le papier mais relève en pratique d'un optimisme quelque peu exagéré. Par exemple, le système permet de mettre en compte la valeur qu'une forêt aura dans 10 années, alors que les arbres ne sont pas encore plantés.



Certes, le système des éco-points est objectif et transparent, mais il ne peut pas être le reflet de la réalité, puisqu'il y aura forcément une fluctuation entre ce qui a été comptabilisé sur le registre en éco-points, et la valeur réelle du biotope ou de l'habitat créé sur le terrain.

Il faudra donc veiller à ne pas comptabiliser des mesures compensatoires qui ne seront jamais atteintes, en introduisant la possibilité de réévaluer les terrains après une période donnée, une fois les mesures compensatoires concrétisées. Cette réévaluation permettrait de prendre en considération un éventuel déficit ou excédent en éco-points au profit du gestionnaire du pool, à charge pour ce dernier de compenser celui-ci par le biais d'une gestion durable et d'une valorisation des pools compensatoires.

Le Syvicol demande à recevoir pour avis le projet de règlement grand-ducal d'exécution visé au paragraphe 2 de l'article 60.2, lequel met en œuvre un point crucial de la loi. Cela pourrait lui permettre de déterminer ce que les auteurs entendent par « les modalités relatives au monitoring à installer ».

Enfin, comme une commune peut être gestionnaire d'un pool compensatoire conformément à l'article 60.3, il convient de l'ajouter à l'énumération faite au paragraphe 3.

Art. 60.3. Réalisation des mesures compensatoires dans les pools compensatoires

L'article 60.3 du projet de loi instaure les pools compensatoires. Sur le fond, le Syvicol soutient l'idée développée par le projet de loi de centraliser les mesures compensatoires dans des pools mis en place et gérés par des administrations publiques, afin de réduire la pression immobilière sur les terrains sis en zone verte et de favoriser une compensation qualitative équivalente aux habitats et biotopes endommagés ou détruits. Sur la forme cependant, la voie choisie par les auteurs du projet suscite quelques observations.

- *Réalisation de mesures compensatoires indépendamment et préalablement à toute autorisation :*

C'est ce qui est prévu par le paragraphe 1^{er} de l'article 60.3. En pratique, un promoteur pourrait acheter des éco-points par anticipation et se constituer ainsi un compte « crédeur » sur le registre des éco-points, qui sera ensuite débité avant l'exécution d'une autorisation lui imposant des mesures compensatoires. L'évaluation de l'envergure des mesures compensatoires visée à l'article 60.2 (1) du projet de loi, serait alors reportée au moment où la demande d'autorisation est instruite. Or, est-ce que la consultation du registre se fera automatiquement par l'Administration de la nature et des forêts, puisqu'elle examine de la demande d'autorisation (article 72 du projet de loi) et qu'elle est chargée par ailleurs de la gestion du registre (article 60.5. (1) du projet de loi) ? Ou est-ce qu'il appartient au demandeur d'autorisation de le signaler lors de l'introduction de la demande d'autorisation ?

Si le système n'est pas dénué d'intérêt, le Syvicol craint cependant que les mesures compensatoires ou éco-points enregistrés au registre des mesures compensatoires soit rapidement absorbés par des demandes émanant de promoteurs soucieux d'anticiper de



futurs projets de construction et de se disposer d'un « capital en éco-points », alors que le registre devra déjà absorber le déficit lié aux projets non encore compensés, et la demande liée à l'exécution de futures autorisations - estimée à 50ha par an⁵⁰ mais peut-être sous-évaluée.

Il redoute dès lors que le registre des éco-points ne soit rapidement saturé par de telles demandes préalables entraînant un nombre incontrôlable d'éco-points débités, même si l'article 70.5. atténue quelque peu cette observation dans la mesure où il autorise l'enregistrement de mesures compensatoires planifiées mais non encore réalisées. En outre, il faut se demander sous quelles conditions le ministre autorise, respectivement pour quels motifs il peut refuser le débit du registre des éco-points (cf article 60.5 (2) du projet de loi).

D'après le commentaire des articles, la mesure a pour but d'accélérer la réalisation de projets. Or, vu que l'article 60.1. (4) impose le paiement de la redevance avant l'exécution de l'autorisation, ce qui est une simple formalité, le démarrage des projets de construction autorisés pourrait se faire immédiatement - une fois les pools compensatoires créés et le registre des éco-points opérationnel. Dans ces conditions, le Syvicol se demande s'il faut maintenir cette possibilité qui risque d'entraîner des problèmes de gestion et de planification des mesures compensatoires pour les gestionnaires de pool. Il attire également l'attention des auteurs du projet de loi sur les conséquences financières de cette disposition si la valeur monétaire des éco-points était sujette à modification ultérieure.

Il s'y ajoute le fait que le texte autorise la réalisation de ces mesures compensatoires dites « préalables » à la condition qu'elles soient réalisées dans des pools compensatoires « appartenant ou détenus par l'Etat, les communes, les syndicats de communes, un organisme d'utilité publique agréé pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Pour le Syvicol, la compensation environnementale relève d'une vision à long terme, ce qui soulève la question d'une détention précaire des terrains sur lesquels des mesures compensatoires sont réalisées. Qu'advient-il de ces mêmes terrains à l'issue du contrat de location ou du bail emphytéotique ?

Enfin, le Syvicol s'étonne de retrouver dans cette énumération « un organisme d'utilité publique agréé pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Le projet de loi ne fait nulle autre référence ni ne définit un tel organisme. Un début d'explication peut être recherché dans le projet de loi n°6477 qui prévoyait dans son article 36, que « le ministre peut autoriser d'autres organismes à créer des réserves foncières de compensations environnementales ou à réaliser des mesures compensatoires préalables ». Dans son avis au sujet du projet de loi précité, le Syvicol avait déjà critiqué cette disposition, estimant que « les réserves foncières de compensation environnementale devraient rester un outil à la disposition des pouvoirs publics qui mettent en œuvre le plan national pour la protection de la nature ».

⁵⁰ Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2016, Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés



Etant donné que les gestionnaires de pools compensatoires sont limitativement identifiés – l'Etat, les communes et les syndicats de communes –, un autre acteur ne devrait pas avoir accès à la réalisation de mesures compensatoires.

Pour toutes ces raisons, le Syvicol se demande s'il convient de maintenir le paragraphe 1^{er} de l'article 60.3 et de permettre la réalisation de mesures compensatoires sans qu'elles ne soient imposées par une autorisation.

Finalement, l'article 60.3 (1) dernier alinéa dispose que « *Les frais d'acquisition de tout terrain ayant bénéficié d'un cofinancement étatique ou européen et destiné à faire partie d'un pool compensatoire ne sont éligibles que pour la moitié de la partie non-cofinancée* ». Cette disposition se rapporte à la valeur monétaire des éco-points, pour le calcul de laquelle les frais d'acquisition des terrains sont pris en considération dans le coût global. Sa place est partant à la suite de l'article 60.4 (2). Le Syvicol comprend tout à fait que le gestionnaire d'un pool compensatoire ne puisse facturer au demandeur d'autorisation une part de ses frais déjà couverts par une aide étatique. Par contre, le gestionnaire doit pouvoir réclamer l'intégralité des frais qu'il a effectivement supportés pour cette acquisition, et non seulement la moitié de la partie non-cofinancée. Il se pose encore la question de savoir si cette disposition vaut pour les terrains déjà acquis et qui seraient apportés à un pool compensatoire – soulevant un problème de rétroactivité de la loi – ou uniquement pour les terrains acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de celle-ci. Le commentaire des articles ne renferme d'ailleurs aucune explication. Cette restriction n'est dès lors pas justifiée aux yeux du Syvicol.

➤ *Mise en place des pools compensatoires :*

Le paragraphe 2 de l'article 60.3. prévoit la création de deux types de pools compensatoires : un pool compensatoire national, mis en place et géré par l'Etat, et des pools compensatoires régionaux, mis en place et gérés par les communes ou les syndicats de communes.

Avant toute chose, il convient de préciser que la création de pools compensatoires régionaux est une simple faculté pour les communes. Ainsi, si une commune n'a pas créé de pool compensatoire régional ou si elle n'a pas adhéré à un syndicat de communes gestionnaire d'un tel pool, elle pourra malgré tout, comme tout demandeur d'autorisation, avoir recours aux mesures compensatoires enregistrées au registre et réalisées dans le pool compensatoire national ou dans les pools compensatoires régionaux gérés par un syndicat ou une autre commune. Cette approche a été expressément confirmée au Syvicol par Monsieur le Secrétaire Camille Gira lors d'une entrevue qui a eu lieu le 19 mai 2017. Néanmoins, il faut remarquer que cela ne ressort pas clairement et sans équivoque du texte du projet de loi.

L'article 60.3 (2) pourrait dès lors être modifié comme suit : « Les communes ou les syndicats de communes peuvent créer des pools compensatoires régionaux, dont la mise en place et la gestion se fait comme suit : (...) ». Cette précision est d'importance dans la mesure où, de l'analyse du Syvicol, plusieurs facteurs pourraient entraîner une réticence des communes à se lancer dans une telle entreprise :



- Sur le plan financier :

En premier lieu, il est évident que la création d'un pool compensatoire nécessite des ressources financières et humaines importantes, que ce soit initialement ou sur le long terme de la part des gestionnaires. Or, l'Etat est davantage à même de concéder cet effort que les communes, qui ne peuvent bénéficier d'aucune subvention.

A titre d'information, le plan national pour la protection de la nature 2017-2021 a prévu un budget de 25.000.000.-EUR sur 5 ans pour la seule création du pool compensatoire national, dont 7.000.000.-EUR pour l'année 2017.

Ce financement est d'autant plus difficile à assurer que les communes et leurs syndicats devront entièrement préfinancer la création des pools compensatoires ainsi que des mesures compensatoires, et attendre parfois longtemps avant de recevoir une redevance en retour. En effet, d'après l'article 60.4. (4), pour qu'un paiement intervienne, il faut que les mesures enregistrées soient débitées du registre. Les pools compensatoires régionaux vont donc nécessairement entrer en concurrence avec le pool compensatoire national, or c'est le ministre qui décide de l'implantation des mesures compensatoires. Confronté à une situation où le pool compensatoire national et un pool compensatoire régional peuvent tous les deux accueillir des mesures compensatoires, son choix risque de se porter de manière privilégiée sur le premier. L'encaissement pourra au mieux, être différé dans le temps, au pire, il n'interviendra jamais.

Finalement, le risque financier encouru par les communes devient bien réel à la lecture de l'article 60.4. (2) du projet de loi. L'analyse de cet article révèle que la valeur unitaire d'un éco-point correspond à une valeur forfaitaire déterminée par règlement grand-ducal. La redevance restituée au gestionnaire du pool compensatoire régional ne traduit donc pas le coût réel (incluant par exemple le prix d'acquisition des terrains) pour le gestionnaire de la réalisation des mesures compensatoires. Si ce coût peut être équilibré au niveau du budget de l'Etat, l'investissement est à fonds perdus pour les gestionnaires de pools compensatoires régionaux.

- Sur le plan matériel :

La principale interrogation est de savoir comment les communes pourront entrer en possession des terrains destinés à accueillir des mesures compensatoires ? Si l'Etat peut compter sur l'Office National du Remembrement pour l'acquisition ou l'échange des terrains nécessaires, les communes et les syndicats de communes devront y parvenir « avec l'appui de l'Office National du Remembrement ». Le système des pools compensatoires implique que l'Etat est également à la recherche de terrains, même s'il pourrait réaliser des mesures compensatoires sur des terrains qu'il possède déjà. En l'absence d'un droit de préemption pouvant jouer au profit des communes, l'acquisition desdits terrains revient presque à une mission impossible, sinon de très longue haleine.



Il s'y ajoute que « les zones destinées à la création de pools compensatoires » devront être approuvées par le ministre, le Comité de gérance et l'Observatoire de l'Environnement demandés en leur avis. Qu'en est-il si le ministre refuse, *in fine*, la création du pool compensatoire régional ?

Enfin, les terrains acquis par les communes ou les syndicats de communes pour leurs propres besoins de compensation, doivent effectivement servir cet objectif. Par conséquent, il convient de s'assurer que dans le cadre de leur pouvoir de gestion, les gestionnaires sont libres de ne faire enregistrer au registre que les éco-points qui sont disponibles et donc être vendus.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il est à craindre que l'ampleur de la tâche ne décourage une grande majorité des communes de se lancer dans un tel projet. Il ne faut pas perdre de vue que les communes et les syndicats de communes volontaires pour s'engager dans la création d'un pool compensatoire régional, remplissent *in fine* une mission pour le compte de l'Etat. Il est partant dommage que ce dernier n'ait pas envisagé la création d'un pool compensatoire national incluant les communes et les syndicats de communes, au sein d'une structure à définir. L'Etat ayant une vue d'ensemble de la compensation écologique, cette approche aurait sans doute été plus efficace afin de rationaliser les mesures compensatoires, en utilisant un minimum de terrains pour générer un maximum d'éco-points. Ceci aurait permis de réduire la pression déjà forte sur le foncier et de ne pas acquérir ou échanger des terrains qui pourraient également être utiles à une commune ou un syndicat de communes. La réalisation et la gestion concrète des mesures compensatoires dans le pool national auraient ainsi pu être confiée aux communes ou syndicats de communes intéressés, par le biais de convention de gestion par exemple.

Le Syvicol s'interroge dès lors sur le bien-fondé des pools compensatoires régionaux, et regrette que la volonté affichée par l'Etat de collaborer activement avec les communes et les syndicats de communes ne se retrouve pas dans la mesure phare du projet de loi.

D'un point de vue purement rédactionnel, il convient d'ajouter au deuxième tiret de l'alinéa 4 « *les communes ou les syndicats de communes prennent en charge la planification et l'exécution des mesures ainsi que la gestion desdits terrains comprenant les mesures compensatoires* ». De la même manière, l'alinéa 5 pourrait être remplacé comme suit : « *Toute commune ou syndicat de communes gestionnaire d'un pool compensatoire régional doit disposer du personnel ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique.* »

Art. 60.4. Paiement des mesures compensatoires

L'article 60.4 du projet de loi a pour objet de spécifier les modalités de paiement et la valeur monétaire des éco-points. Pour une meilleure compréhension du texte, il aurait été utile de définir, à côté du système numérique d'évaluation et de compensation, ce qu'est un éco-point.



Le Syvicol comprend le mécanisme instauré par le projet de loi comme suit : pour tout plan ou projet autorisé par le ministre en vertu des articles 13, 17, 28 et 58.1, est réalisé un inventaire de l'état initial du terrain sur lequel les travaux faisant l'objet de la demande d'autorisation sont projetés. Les surfaces de chaque type d'habitat, biotope ou autre utilisation du sol sont saisies et multipliées par leurs valeurs numériques unitaires respectives. Le calcul est ensuite refait à partir d'une simulation de la situation du terrain telle qu'elle sera après la réalisation du projet ou du plan. La comparaison du résultat de ces deux opérations permet de déterminer l'envergure des mesures compensatoires à réaliser par le demandeur d'autorisation (article 60.2), qui s'exprime en éco-points. Un résultat négatif ouvre le besoin de compensation, qui est à réaliser par le demandeur d'autorisation. Autrement dit, l'autorisation ministérielle accordée devra renseigner le bénéficiaire sur le nombre d'éco-points à compenser, qui devra « acheter » l'équivalent en éco-points dans le pool compensatoire désigné par le ministre conformément à l'article 60.3. Or, la rédaction du paragraphe 1 de l'article 60.4. est problématique dans la mesure où il n'est pas clairement établi que seul le terrain sur lequel les travaux sont projetés est concerné, et que les deux opérations d'évaluation ont lieu simultanément.

La rédaction actuelle laisse encore à penser que le demandeur d'autorisation serait libre d'acheter ses éco-points où bon lui semble, alors que c'est bien le ministre qui impose, dans son autorisation, les conditions relatives aux mesures compensatoires. De plus, il faut rappeler que le Conseil d'Etat analyse la redevance comme une taxe de quotité⁵¹ dont les règles doivent être fixées par la loi, ce qui implique d'inscrire le montant de cette redevance, ou du moins un montant minimum et un montant maximum, dans le texte de la loi.

Le Syvicol invite partant les auteurs du projet de loi à reformuler cet article, ce qui pourrait se faire de la manière suivante : « Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours aux mesures compensatoires enregistrées au registre des éco-points contre le paiement d'une somme correspondant au besoin de compensation, exprimé en éco-points, multiplié par la valeur monétaire d'un éco-point ».

Il s'agit ensuite, pour déterminer le prix qui sera finalement à payer par le bénéficiaire de l'autorisation, de multiplier le nombre d'éco-points à compenser, par la valeur monétaire d'un éco-point. C'est là que le bât blesse : par définition, la valeur monétaire d'un éco-point se compose donc d'éléments incluant « les frais pour l'acquisition des terrains en zone verte, les frais de planification, les frais de réalisation concrète, les frais de gestion des mesures compensatoires, et les frais administratifs relatifs à la tenue du registre numérique ». Or, tous ces éléments sont variables, à commencer par le prix d'acquisition des terrains, en passant par les frais de gestion des mesures compensatoires, qui dépendent des mesures compensatoires concrètes qui seront réalisées (le coût de l'entretien d'un marais n'est pas le même que celui d'une lande à genêt).

⁵¹ Avis du CE du 18 novembre 2014 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, documents parlementaires n°6722



Pour remédier à des différences de valeur entre pools compensatoires, respectivement à l'intérieur même des pools compensatoires, les auteurs du projet de loi proposent de fixer une valeur moyenne pour l'ensemble du territoire, qui sera « précisée par règlement grand-ducal ».

S'il y a accord sur le fait que le mécanisme de calcul doit être aussi objectif et transparent que possible pour assurer une égalité de traitement des bénéficiaires d'autorisation, il est entendu qu'il doit néanmoins offrir un minimum de garantie quant au risque financier encouru par les gestionnaires de pool compensatoire régional. Cette différence de prix aléatoire entre le coût réel des mesures compensatoires réalisées et la redevance restituée au gestionnaire du pool compensatoire pourrait lui porter gravement préjudice, et pourrait mettre un terme à toute velléité de s'engager dans un pool compensatoire régional.

Le Syvicol propose dès lors que l'Etat s'engage à payer aux gestionnaires de pools compensatoires régionaux, les mesures compensatoires réalisées dès leur enregistrement au registre par leurs soins, selon l'article 60.3. (3). Il demande également à ce que l'Etat s'engage à compenser financièrement la différence entre la redevance payée par le demandeur d'autorisation et le coût des mesures compensatoires réalisées, ou tout au moins le prix de l'acquisition des terrains. Une autre possibilité consisterait pour les communes et les syndicats de communes, à vendre leur excédent d'éco-points à l'Etat, lequel viendrait alimenter le registre des mesures compensatoires – considéré dans ce cas comme un pot commun.

Il faut encore remarquer que certaines communes ou syndicats de communes possèdent déjà des terrains situés en zone verte, qui pourront ainsi faire l'objet d'un apport en nature dans le pool compensatoire régional. Or, ces terrains, parfois acquis depuis de très nombreuses années, l'ont été pour un prix nettement inférieur au prix actuel du marché. Le Syvicol demande partant à ce qu'une possibilité de réévaluation de la valeur de ces terrains à dire d'expert soit introduite dans le texte du projet de loi.

S'agissant des paragraphes 3 et 4, le Syvicol propose de commencer la phrase par « si les mesures compensatoires sont réalisées », et de remplacer « exploitant » par « gestionnaire ». Enfin, si la redevance est « restituée » au gestionnaire du pool compensatoire régional concerné, il faudrait prévoir ou préciser à qui la redevance doit être payée. Le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation pourrait procéder au paiement directement auprès du gestionnaire du pool désigné dans l'autorisation, à charge pour ce dernier de délivrer une quittance permettant l'exécution de l'autorisation, évitant ainsi le transfert des fonds.

Enfin, l'article 57.2 devrait être complété pour prévoir que l'autorisation ministérielle doit renseigner le bénéficiaire sur les mesures compensatoires à réaliser (nombre d'éco-points, montant de la redevance, pool compensatoire désigné pour accueillir les mesures compensatoires). En effet, à aucun moment le texte ne précise quand le demandeur d'autorisation sait combien il doit compenser, respectivement payer. Il semble logique que cela soit mentionné dans l'autorisation ministérielle, puisque le système devrait permettre de calculer la différence en éco-points à un moment où l'autorisation n'a pas encore été exécutée (cf article 60.2. du projet de loi).



Art. 60.5. Registre des mesures compensatoires

Cet article est relatif à la tenue et à la gestion du registre des mesures compensatoires. Le Syvicol remarque à l'endroit du paragraphe 1^{er}, que l'Administration de la nature et des forêts gère le registre, sous l'autorité du ministre. Or, c'est la même administration qui contribue à l'instruction des dossiers de demande d'autorisation en vertu de l'article 72 du projet de loi, et qui prend en charge de la gestion du pool compensatoire national, en vertu de l'article 60.3 (2) du projet de loi. Ne serait-elle pas à la fois juge et partie ?

Le Syvicol demande à ce que les gestionnaires de pools compensatoires régionaux soient informés par le ministre du débit des éco-points du registre et qu'ils disposent d'un accès à un compte personnel créé dans ce registre, afin d'avoir une vue d'ensemble des mesures compensatoires enregistrées et donc de pouvoir planifier leurs actions en fonction du nombre d'éco-points disponibles dans leur pool compensatoire. Un tel accès serait sans aucun doute également profitable pour les demandeurs/bénéficiaires d'autorisation.

Le paragraphe 2 prévoit que le débit des éco-points du registre des mesures compensatoires est autorisé par le ministre. Le Syvicol rappelle que cette autorisation ne peut en aucun cas remplacer l'autorisation ministérielle visée à l'article 57.2, et qu'il avait demandé la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 17.

Art. 60.6. Comité de gérance

L'article 60.6 du projet de loi crée un comité de gérance auquel il attribue certaines missions. Le Syvicol demande à ce que chaque gestionnaire de pool compensatoire régional désigne un représentant pour siéger au Comité de gérance, sans préjudice des représentants des syndicats de communes.

Le Comité de gérance ayant notamment pour mission de proposer des zones destinées à la création de pools compensatoires et d'en assurer le suivi, cette demande est justifiée.

Art. 61. Recours en annulation

Les auteurs du projet de loi proposent de remplacer le recours en réformation prévu à l'article 58 de la loi par un recours en annulation.

Le Syvicol s'interroge sur les motifs qui ont poussé les auteurs du projet de loi à vouloir supprimer le recours de pleine juridiction, qui existe depuis 1982 et sans que cela n'ait, du point de vue communal, causé d'insatisfaction ou de contradiction entre des décisions juridictionnelles. Le recours en réformation ne peut être prévu que par une loi spéciale, ce qui est le cas par exemple en matière d'aménagement du territoire⁵².

Le recours en réformation se distingue du recours en annulation quant aux pouvoirs dévolus au juge administratif dans la mesure où, dans le cadre du recours en réformation, il ne se limite pas à l'appréciation des faits matériels, mais englobe encore l'opportunité de la mesure en discussion.

⁵² Article 16 de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire



Si l'état du dossier lui permet de statuer, le juge confirme ou réforme la décision incriminée, en substituant sa propre décision à celle de l'administration après réexamen de la décision entreprise sous tous ses aspects.

Il convient de souligner que la coexistence avec le recours en annulation contre les décisions prises par le bourgmestre ne pose pas de problème particulier, puisque les champs de compétence ne sont pas les mêmes : ainsi, le bourgmestre vérifie la conformité des travaux envisagés avec le PAG et le PAP le cas échéant, et son règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Au contraire, le ministre examine la demande d'autorisation sur base de la loi sous examen. Il est donc tout à fait possible, par exemple, que le bourgmestre accorde son autorisation, tandis que le ministre refuse la sienne. Simplement, l'autorisation ne pourra pas être exécutée en attendant que le contentieux soit vidé quant au fond.

En ce qui concerne l'effet de la réformation de la décision dans le temps, c'est plutôt le recours en annulation qui pose problème dans la mesure où le juge analyse la légalité de l'acte litigieux au jour où il a été posé, même si entre-temps un changement législatif est intervenu.

Le commentaire des articles précise finalement que « avoir un pouvoir de réformation, signifie aussi avoir des compétences particulières dans ce domaine, qui devient de plus en plus spécialisé et technique ». Que faut-il comprendre par-là ? Que ces compétences sont l'apanage de l'administration ?

Le Syvicol tient à souligner que le juge administratif peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il juge utile. Il peut ainsi tout à fait ordonner une expertise s'il estime ne pas disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour procéder à un réexamen de l'affaire en qualité de juge du fond. De la même manière, il lui est loisible de prendre une décision de principe quitte à s'en remettre à l'administration pour les mesures techniques ou de détail⁵³.

Il plaide dès lors pour le maintien du recours en réformation, qui représente un avantage certain en terme de rapidité et d'efficacité pour les administrés : lorsque le juge substitue sa propre décision à celle de l'administration, le jugement respectivement l'arrêt met également fin au contentieux administratif, sans que la demande ne soit soumise, à nouveau, au bon vouloir de l'administration.

De plus, il s'agit de la contrepartie de la liberté recherchée par les auteurs du projet de loi dans l'appréciation et l'interprétation des dispositions légales (cf articles 58 et 59 du projet de loi par exemple) : soit les décisions ministérielles se fondent sur des critères objectifs qui peuvent être contrôlés par le juge administratif ; soit elles se fondent sur des critères entachés de subjectivité, et alors le caractère approprié de l'acte peut être remis en cause.

Le Syvicol se prononce donc contre un recours en annulation. Il se demande d'ailleurs ce qu'il adviendra des procédures judiciaires en cours pour le cas où cet article serait adopté par les députés dans le sens voulu par les auteurs.

⁵³ Cour administrative, 13 mars 2001, n°12596C du rôle



Art. 63. Secteur communal

Le Syvicol appuie l'introduction dans la loi d'une définition des missions communales, qui doit aller de pair avec la suppression de la mention des communes à l'alinéa 2 de l'article 32 pour les motifs indiqués au commentaire de cet article. Il analyse cette mission comme un complément au rôle de l'Etat en matière de protection de la nature, qui ne saurait se décharger des obligations lui incombant de par les directives communautaires au détriment des communes ou des syndicats de communes.

Une préoccupation certaine des communes concerne le financement de cette mission, lequel s'effectue majoritairement par des subsides versés via le Fonds pour la protection de l'environnement. Or, les missions obligatoires des communes sont de manière générale financées par le biais de recettes non affectées. En attendant l'inscription du principe de connexité⁵⁴ dans la constitution, une discussion sur la prévisibilité à plus long terme des ressources financières en faveur des communes qui s'engagent activement dans ce domaine devrait être ouverte.

Le Syvicol s'étonne par ailleurs de retrouver l'intitulé exact de cette nouvelle mission, résultant de l'article 63 du projet de loi, à la page 29 du plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 qui, il faut le rappeler, n'a pas été établi en « collaboration » avec les communes et les syndicats de communes...

L'alinéa 2 de l'article 63 dispose que « Les communes peuvent conférer cette mission à un syndicat de communes ». Le texte précise donc bien qu'il s'agit d'une faculté pour les communes en application du principe de l'autonomie communale, qui peuvent choisir d'exercer elles-mêmes cette mission. Il est donc tout à fait surprenant de lire un peu plus loin dans ledit plan national, que « d'ici 2021, toutes les communes actuellement conventionnées (et non membres) devront être affiliées à un syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature, afin de bénéficier des mêmes subventions que les communes membres d'un syndicat. » En outre, il apparaît que l'engagement figurant dans le programme de la coalition gouvernementale, d'après lequel « le Fonds pour la protection de l'environnement sera révisé afin de faciliter aux petites municipalités l'adhésion aux syndicats pour la protection de la nature » n'a pas été suivi d'effet. Comment le Fonds pourrait-il faciliter cette adhésion, si « faciliter » n'était pas à comprendre comme une incitation financière ?

S'il s'avérait que l'Etat entend utiliser l'argument financier pour forcer les communes qui ne sont pas membres d'un syndicat à y adhérer, cette attitude serait pour le moins choquante alors que d'un autre côté il ne respecte pas ses propres promesses. Notre Constitution garantit à la fois la liberté d'association et l'autonomie communale, et le Syvicol juge inadmissible que les communes qui jouissent de leur droit de ne pas s'associer au sein d'un syndicat de communes soient sanctionnées financièrement.

⁵⁴ « (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. » (article 124 (3) de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle constitution, document parlementaire n° 6030/18)



Art. 64. Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles

L'article 64 du projet de loi modifie légèrement les missions et la composition du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Au paragraphe 1^{er}, premier tiret, les auteurs du projet de loi ont omis de viser l'article 44 du projet de loi qui attribue au Conseil la mission de donner son avis sur la désignation de zones protégées d'intérêt communal. De la même manière, si les suggestions du Syvicol devaient être retenues, il faudrait y ajouter les articles 26 et 35 du projet de loi.

En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur, le Syvicol constate que le nombre de ses membres augmente de 10 à 13. Comme l'article 70 (5) du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau a justement pour objet de modifier cet article, il se demande quelle en est la raison. Il estime en tout état de cause que la composition de cet organe doit figurer dans le projet de loi, comme c'est le cas pour l'Observatoire de l'environnement ou le Comité de pilotage Natura 2000 instauré à l'article 31 du projet de loi.

Le Syvicol est d'ailleurs d'avis que les communes et les syndicats de communes ne sont pas suffisamment représentés au sein de cet organe et que chaque syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature devrait y avoir au moins un représentant.

Art. 66. Associations et fondations d'utilité publique d'importance nationale

Cet article concerne les associations environnementales, c'est un copié-collé de l'article 63 du texte actuel. Le Syvicol renvoie aux observations du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 47 du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relatif à l'eau, lequel prévoit une disposition similaire.

Il est d'avis que la condition exigée par le texte qui veut que les associations « exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement » n'est pas justifiée à partir du moment où ces associations sont régulièrement constituées et disposent d'un agrément ministériel.

Art. 67. Infractions et pouvoirs du ministre

L'article 67 du projet de loi accorde au ministre le pouvoir de prononcer la fermeture du chantier en cas de travaux contraires à la loi ou à une décision ministérielle prise en vertu de la loi. Le Syvicol se demande si ce pouvoir n'entre pas en concurrence avec le pouvoir de police communale dévolu au seul bourgmestre en application de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui lui attribue explicitement la compétence de veiller à l'exécution des lois et règlements de police, dont relèvent tant la législation que la réglementation en matière d'urbanisme, et s'il ne faudrait dès lors pas limiter l'intervention du ministre au seul cas de la violation de son autorisation.

Il convient également de souligner qu'il est généralement admis que, à un stade précontentieux, le bourgmestre invite un administré à enlever un aménagement réalisé sans autorisation avec comme conséquence la remise des lieux en leur pristin état.



D'après une jurisprudence constante⁵⁵, une telle invitation est à considérer comme une mesure d'exécution préliminaire de l'arrêté de fermeture de chantier dans la saine intention de conférer à l'administré l'occasion d'éliminer volontairement dans un certain délai le résultat de son agissement illégal tout en évitant une condamnation afférente de la part du juge judiciaire, qui est seul compétent pour ordonner la suppression de constructions érigées illégalement et la remise en pristin état d'un site. Ce raisonnement s'appliquerait dès lors par analogie à cette nouvelle compétence ministérielle, qui s'exercera sous le contrôle du juge conformément à l'article 68 (3). C'est encore la raison pour laquelle le Syvicol avait exprimé ses doutes à l'encontre de l'article 58 (3) du projet de loi autorisant l'administration de la nature et des forêts à faire exécuter les travaux aux frais du bénéficiaire lorsque le bénéficiaire de l'autorisation a commis une infraction.

A noter que le ministre est également tenu de respecter le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, qui est applicable en matière de fermeture de chantier, sauf lorsqu'il y a péril en la demeure.

Art. 69. Constat des infractions

L'article 69 du projet de loi introduit la possibilité pour les agents désignés au paragraphe 1^{er}, de décerner des avertissements taxés. Le Syvicol s'interroge sur la conformité de cet article avec le principe de la légalité des peines, et recommande de s'inspirer de l'article 43 du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui autorise les agents y visés à décerner des avertissements taxés en cas de contravention aux dispositions de la loi, et fixe le montant minimal et maximal de l'amende.

Le Syvicol estime plus approprié que les agents suivent une formation professionnelle spéciale, et il propose de remplacer le terme « subi » par « suivi » à la première phrase du paragraphe 2.

Art. 70.5. Mesures compensatoires

Cet article prévoit que des mesures compensatoires « projetées », donc qui sont simplement planifiées mais pas encore réalisées, pourront être enregistrées au registre des mesures compensatoires pendant un délai de 7 années après l'entrée en vigueur de la loi. Or, le Syvicol rappelle que par le passé, la mise en œuvre des mesures compensatoires n'a pas toujours été satisfaisante, et il craint que cette disposition n'ancre la compensation écologique dans un monde virtuel et n'affaiblisse l'objectif visé par le projet de loi d'enrayer la perte de la biodiversité et des écosystèmes.

Il encourage partant l'Etat à poser dès à présent les jalons en vue de la création du pool compensatoire national et à se concerter avec les futurs gestionnaires de pools compensatoires régionaux, afin de s'assurer d'une mobilisation et d'une mise en action rapide

⁵⁵ TA, 18.10.2004, n°17732 ; TA, 28.02.2005, n°18597 ; TA, 05.07.2010, n°25866 ; TA, 13.07.2005, n°19338 ; TA, 23.01.2006, n°19812 ; TA, 25.04.2012, n°27959



à partir du moment où la loi entrera en vigueur, ce qui devrait permettre de ramener ce délai à un délai raisonnable en pratique.

Art. 71. Modification de la loi portant institution d'un Fonds pour la protection de l'environnement

Cette modification consiste en une adaptation de la loi modifiée du 31 mai 1999 aux dispositions du projet de loi sous examen. Le Syvicol regrette l'arbitrage rendu par le gouvernement qui a finalement décidé de ne pas augmenter l'aide en vue de la constitution du réseau des zones protégées et des plans d'action en faveur des habitats et espèces, de même que l'absence d'une aide financière pour les communes en vue d'adhérer à un syndicat de communes.

Art. 73. Modification de la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat

L'article 73 du projet de loi entend modifier l'article 4 de la loi modifiée du 3 août 2005 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, qui règle la composition de l'Observatoire de l'environnement naturel.

Si la composition de l'Observatoire a été modifiée à plusieurs reprises⁵⁶, les syndicats de communes y ont toujours disposé d'un seul représentant, ce qui était nettement insuffisant eu égard aux missions leur incombant. Le Syvicol se félicite que le projet de loi améliore la représentativité des syndicats dans cet organe, en prévoyant la nomination d'« un représentant par syndicat ». Il interprète cette ouverture comme un signal en faveur d'une plus grande collaboration entre les pouvoirs publics en matière environnementale, qui pourrait également bénéficier aux autres organes consultatifs tels que le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles ou les futurs Comité de pilotage Natura 2000.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 29 mai 2017

⁵⁶ Le projet de loi n°7047 prévoit lui aussi une modification de cet article