



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises déplore que, bien qu'il concerne les communes, le texte du projet de loi n°7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne lui ait pas été soumis officiellement pour avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Ceci est d'autant plus surprenant qu'il avait été sollicité en son avis au sujet de la loi qu'il s'agit de modifier, et même consulté sur l'avant-projet de loi par ses auteurs. Il en conclut dès lors que la présente situation est le fruit d'un oubli. Or, le SYVICOL rappelle que le meilleur moyen de remédier à un éventuel oubli serait de donner un caractère obligatoire à sa consultation formelle sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal concernant le secteur communal, comme il le réclame depuis de très longues années.

C'est donc en s'auto-saisissant que le SYVICOL a procédé à l'analyse du projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 24 septembre 2019.

Selon ses auteurs, le projet de loi a principalement pour objet de préciser la loi pour les besoins de son application pénale afin de s'assurer que les incriminations satisfont pleinement au principe de la spécification des incriminations, de préciser certains points pour augmenter la lisibilité et la sécurité juridique du texte et d'introduire une définition et une procédure de classement concernant les arbres remarquables. Le texte a subi de profondes modifications au cours des travaux législatifs, notamment l'ajout de six articles par la voie d'amendements parlementaires adoptés par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, dont il a été tenu compte dans la rédaction du présent avis.

Il en résulte un texte très hétérogène comprenant finalement 26 articles qui font l'objet d'une analyse approfondie ci-dessous. La numérotation du commentaire détaillé des articles se réfère au document 7477/06 transmis au Conseil d'Etat pour avis complémentaire en date du 10 mars 2021.

D'un point de vue global, le SYVICOL regrette le durcissement de la répression contre les atteintes à la loi par l'augmentation substantielle de la peine encourue et la création de nouveaux délits environnementaux, et pose plus largement la question de l'efficacité de l'action répressive



en droit de l'environnement et de ses bénéfiques par rapport à la prévention de ces délits environnementaux. Il est d'avis que le manque d'information et la méconnaissance de la loi, de ses règlements grand-ducaux et de ses annexes est un facteur prépondérant de la destruction accidentelle de biotopes ou d'habitats protégés, bien plus qu'une réelle volonté de nuire de la part de son auteur. L'éparpillement des informations et des outils ainsi que leur imperfection contribuent également, de l'avis du SYVICOL, à un défaut de visibilité et de lisibilité de cette matière très spécifique au sein de la population.

Or, le SYVICOL est d'avis que si l'on souhaite un renforcement de l'arsenal répressif, alors il faut également investir dans la sensibilisation des citoyens et surtout mettre à leur disposition des outils fiables leur permettant de s'informer sur ce qui fait l'objet d'une protection, respectivement sur ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Il est persuadé qu'une meilleure information équivaut à une meilleure protection des espaces sensibles, même si dans les cas d'atteintes les plus graves, une punition sévère s'avère la seule réponse efficace.

Le SYVICOL redoute par ailleurs que le présent projet de loi, en imposant de nouvelles conditions par exemple en ce qui concerne les nouveaux biotopes protégés, la pollution lumineuse ou les arbres remarquables, ne vienne encore aggraver une situation déjà très compliquée sur le terrain. En effet, toute intervention dans la zone verte entraîne l'obligation de demander une autorisation, ce qui représente un véritable fardeau administratif pour les communes. Cette charge administrative s'accompagne d'une lenteur dans la prise de décision, les autorisations étant délivrées au compte-goutte et de manière aléatoire. Cette lenteur et cette lourdeur administrative pose de sérieux problèmes aux communes qui doivent parfois attendre une réponse pendant plusieurs mois. Il s'y ajoute que les communes sont livrées à l'arbitraire de l'administration qui dispose d'une complète marge de manœuvre quant à ce qui est autorisé ou non et aux conditions qu'elle impose, y compris en ce qui concerne la pollution lumineuse. Le SYVICOL y reviendra lors de l'examen de l'article 20 du projet de loi.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le projet de loi modifie la définition de 'biotopes protégés' et en introduit quatre nouvelles, à trois nouvelles définitions à savoir la 'réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17', les 'facteurs abiotiques', 'l'arbre remarquable' et la 'pollution lumineuse'. Si la liste des biotopes protégés figurera désormais à l'annexe 8 de la loi, le SYVICOL est d'avis que cela ne sera pas suffisant pour garantir une connaissance approfondie de la réglementation par tout un chacun. Il insiste sur le fait que les outils à disposition – cadastre des biotopes en milieux ouverts, cadastre des biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération, cadastre des biotopes du milieu forestier, Leitfaden – soient mis à jour, complétés et réunis sur une seule et unique plateforme accessible au public. Concernant la nouvelle définition de la réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17, l'élément intentionnel fait totalement défaut. Une personne pourra donc être poursuivie, qu'elle ait agi de bonne foi en méconnaissance de la loi ou avec l'intention délibérée de commettre une action répréhensible.



- L'article 6 de la loi relatif aux nouvelles constructions en zone verte est également modifié. D'une part, seules les exploitations apicoles disposant d'un nombre de ruches supérieur à trente pourront à l'avenir solliciter une autorisation d'ériger un abri apicole. Le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'un nombre important de ruches correspondant une exploitation d'élevage, et que cette limite devrait être abaissée pour permettre à davantage d'exploitants de demander une autorisation. D'autre part pourront être autorisées des constructions de petite envergure liées à d'activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel. Enfin, la nouvelle rédaction du paragraphe 6 de l'article 6 selon lequel « pour chaque construction en zone verte l'autorisation préalable du ministre est exigée » est, d'après le SYVICOL, source d'insécurité juridique.
- Plusieurs modifications sont également apportées à l'article 7 de la loi relatif aux règles concernant les constructions existantes, notamment pour préciser la définition de 'transformation matérielle' et de 'rénovation'. Le SYVICOL salue l'insertion par la Commission de trois nouveaux alinéas introduisant une dérogation dans le cas où la construction a été démolie par l'effet d'un événement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale, sous certaines conditions. La reconstruction pourra être autorisée même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte, et le SYVICOL approuve cette ouverture. Néanmoins, il réitère sa remarque formulée dans son avis du 19 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 quant au manque de flexibilité du texte. Il est d'avis que les conditions strictes imposées par la loi combinées à la complexité de la procédure d'autorisation risque de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaire à sa conservation.
- L'article 12 de la loi qui concerne les déchets, décharges et dépôts est complété par un paragraphe 3 interdisant le dépôt permanent de déblais, d'engins mécaniques, de parties d'engins mécaniques ou tout autre dépôt permanent de matériaux en zone verte. Le dépôt temporaire de ces matériaux peut cependant être autorisé par le ministre sur base de l'article 6. L'ajout de cette interdiction serait justifié par la difficulté de rapporter la preuve de l'intention de se défaire des matériaux déposés qui est nécessaire pour retenir la qualification de déchet conformément à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le SYVICOL est précisément d'avis que l'incrimination par ces deux lois du dépôt de déchets pour l'une ou de matériaux pour l'autre pose problème. Il est plutôt favorable à la recherche d'une solution dans le cadre de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui interdit le dépôt sauvage de déchets.
- Le projet de loi introduit un nouvel article 14*bis* concernant les arbres remarquables, qui sont définis comme un « arbre présentant un intérêt paysager, biologique, morphologique, dendrologique, historique ou commémoratif ». Le SYVICOL apprécie qu'un règlement grand-ducal liste les arbres remarquables en reprenant leur essence, leur localisation et leur intérêt, ce qui ne pourra que contribuer à leur protection. Par contre, il estime que dans le cas où un tel arbre remarquable représente un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, son abattage doit pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. La procédure de désignation et de classement par règlement grand-ducal prévoit une consultation et une information du public, mais pas de notification individuelle, ce qui est à regretter. De même, il faudrait maintenir une alternative à la consultation du dossier sur support électronique.



- Un nouvel article 17 au projet de loi a pour objet de modifier l'article 49, paragraphe 1^{er}, concernant les pouvoirs préemptants, et d'élargir l'assiette du droit de préemption de l'Etat, des communes et des syndicats de communes aux « terrains attenants les cours d'eau ». Le SYVICOL craint que cette future disposition ne s'accompagne de nouvelles difficultés dans l'exercice du droit de préemption, auxquelles viennent s'ajouter la question de l'objectif et des critères précis qui lui sont assignés. Puisque ces terrains représentent une valeur écologique, environnementale et récréative, mais qu'il convient toutefois d'y maintenir certaines activités, le SYVICOL est d'avis que l'introduction d'un droit de délaissement serait une piste à étudier. Il plaide par ailleurs pour l'instauration d'un véritable droit de préemption environnemental.
- L'article 59, paragraphe 3, de la loi est complété par un nouvel alinéa suivant lequel les mesures de création ou de restauration de biotopes ou d'habitats sont dispensées de l'obligation de joindre à la demande une identification précise des biotopes et habitats protégés élaborée par une personne agréée, ainsi que de l'évaluation des éco-points. Il est cependant d'avis que la charge administrative liée à l'obligation d'introduire et d'instruire un dossier d'autorisation n'est pas justifiée, de sorte qu'ils pourraient être dispensés de toute autorisation ministérielle.
- Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction, celles-ci pouvant être précisées par la voie réglementaire. Or un tel règlement grand-ducal n'a pas encore été adopté plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, ouvrant grand la porte à l'arbitraire. Le SYVICOL réclame qu'il soit remédié à cette lacune au plus vite en vue d'accroître la prévisibilité et la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation. De même, le futur règlement grand-ducal devra préciser quelles sont les conditions et mesures qui pourront être imposées pour ne pas 'provoquer la pollution lumineuse'.
- Un amendement parlementaire à l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 étend la possibilité de réaliser des mesures compensatoires en dehors des pools compensatoires. Sur demande motivée du demandeur, le ministre pourra exceptionnellement autoriser la réalisation de mesures compensatoires particulièrement favorables à la diversité biologique, en précisant les sortes de mesures, leur localisation dans la même commune, la commune limitrophe ou exceptionnellement dans le même secteur écologique et leur envergure, sur des terrains dont le demandeur est propriétaire. Si le SYVICOL salue cette disposition qui pourra permettre de réaliser les mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune limitrophe, sinon dans le même secteur écologique, il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. En effet, si un terrain a été apporté par une commune à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, elle ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur ce terrain, faute d'en avoir la propriété. Le SYVICOL propose partant de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ». Cette problématique se pose en des termes similaires aux communes membres d'un syndicat ayant créé un pool compensatoire régional. En donnant la possibilité à ces dernières de débiter les éco-points prioritairement dans leur



pool compensatoire régional, et par rapport à tout autre demandeur d'autorisation, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux.

- Certaines communes souhaiteraient également réaliser des mesures compensatoires sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce par anticipation sans attendre que de telles mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Or, la valeur écologique ajoutée à ces terrains ne pourrait pas être comptabilisée et transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».
- Finalement, le SYVICOL s'inquiète de la sévérité des peines qui pourront être prononcées sur base de la future loi à l'encontre de toute personne qui porte atteinte à une des dispositions de la loi, et il se montre plus généralement préoccupé par la pénalisation de la vie publique. Le projet de loi prévoit d'augmenter le maximum de la peine d'emprisonnement prévue à l'article 75 de la loi de 6 mois à 3 ans, et d'allonger la liste des infractions pénales. La motivation des auteurs du projet de loi semble reposer uniquement dans l'élargissement des moyens d'enquête (observation ou une opération d'infiltration) ce qui, aux yeux du SYVICOL, n'est pas de nature à justifier une telle sévérité. Il est d'avis que les peines encourues sous l'empire de la loi actuelle sont proportionnées à la gravité de l'infraction et il propose de les maintenir, mais en aggravant le maximum de la peine d'emprisonnement encourue en cas de récidive.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi propose de modifier l'article 3 relatif aux définitions. Il s'agit en premier lieu d'inclure la liste des biotopes protégés dans le corps de la loi en y ajoutant une annexe 8 intitulée 'liste des biotopes protégés', alors que cette liste figure actuellement à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives. Il convient de noter ici que cette liste s'enrichit de deux biotopes protégés avec le point 23 « futaies mélangées de chêne », tandis que le point 18 s'étend aux « arbres solitaires ».

Selon la nouvelle définition d'un biotope, il s'agit d'un « *milieu biologique déterminé offrant des conditions d'habitat à un ensemble d'espèces animales ou végétales. Les biotopes protégés conformément à l'article 17, figurant à l'annexe 8, sont précisés par règlement grand-ducal en fonction de leur valeur écologique, de leur rareté ou de leur vulnérabilité* ». Le SYVICOL regrette que le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 précité ne soit pas disponible à ce stade de la procédure législative.

De manière générale, le SYVICOL constate un défaut d'information quant aux instruments existants qui ne sont que peu ou pas connus, et qui sont d'ailleurs eux-mêmes insuffisants car ils ne sont pas à jour ou incomplets. Or, le SYVICOL insiste sur l'importance de tout un chacun de savoir et de reconnaître ce qui est protégé, car on ne peut pas attendre de toute personne qu'elle soit un spécialiste de la nature et de l'environnement. C'est notamment le cas en ce qui



concerne les biotopes protégés, alors même qu'il existe depuis plusieurs années un cadastre des biotopes en milieux ouverts, accessible sur le site Géoportail.

Celui-ci a été réalisé sur base d'inventaires de terrain entre 2007 et 2012¹, mais sa mise à jour se fait attendre. Ce cadastre n'est pas non plus complet en ce qu'il ne comprend pas les biotopes protégés que sont les bosquets, les haies et les broussailles (points 16 et 17 de l'annexe 8). De même, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi, les biotopes nouvellement protégés devront également être cartographiés, notamment les arbres solitaires. De la même manière, les arbres dont l'abattage, le déracinement ou la destruction sont soumis à l'autorisation du ministre au titre de l'article 14 de la loi doivent pouvoir être clairement identifiables sur une source accessible à tous.

Ce cadastre national des biotopes protégés constitue un outil de planification pour les communes et les demandeurs d'autorisation en ce qu'il recense les biotopes et habitats susceptibles de tomber sous le régime de la protection stricte de l'article 17. Pour l'instant il ne recense que les habitats protégés en milieux ouverts, de sorte qu'il devra aussi être complété par la cartographie des biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération, qui est effectuée par les communes dans le cadre de l'étude préparatoire à la refonte de leurs plans d'aménagement généraux.

Une fois l'ensemble de ces derniers mis en procédure, rien ne s'oppose à ce que ces données soient intégrées au cadastre et publiées sur le site du Géoportail afin d'avoir un aperçu le plus complet possible de ce qui est protégé et de ce qui ne l'est pas. Le cadastre des biotopes du milieu forestier, qui devait être achevé en 2020, devra également être publié sur cette plateforme afin de rendre accessible en un endroit unique des informations éparées.

Le projet de loi intègre ensuite trois nouvelles définitions, à savoir la « réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 », les « facteurs abiotiques » et l'« arbre remarquable ». Suite aux travaux en commission parlementaire, une quatrième définition a été ajoutée à savoir celle de la « pollution lumineuse », qui est définie comme « tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune ». Cette nouvelle définition est à lire en lien avec l'article 20 du projet de loi, modifiant l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi.

Concernant le nouveau point 32°, il définit la réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 comme « *toute mesure ou combinaison de mesures, par laquelle un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 est diminué quantitativement dans sa structure ou qualitativement dans ses fonctions écologiques, voire anéanti, dans sa structure ou ses fonctions écologiques, dues à une action mécanique, thermique ou chimique, à une modification des facteurs abiotiques, à un emploi de substances, à une gestion ou exploitation non adaptée, à une introduction de spécimens d'espèces ou à un enlèvement non approprié d'éléments ou parties constituants* ». Les auteurs expliquent qu'il s'est avéré nécessaire de définir ces agissements par l'insertion d'une définition en vue de satisfaire au principe de légalité en matière pénale. Or, l'article 17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 dispose que « un règlement grand-ducal précise les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une

¹ Source : Portail de l'environnement
https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/mesure_4_cadastre_biotopes/cadastre_biotopes_milieux_ouverts.html



détérioration des biotopes protégés et habitats visés par l'alinéa 1^{er} ». Il s'agit du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives. Celui-ci définit à ses articles 3 à 7 les mesures générales de réduction, de destruction ou de détérioration des biotopes protégés forestiers et des habitats d'intérêt communautaire forestiers interdites par l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le SYVICOL se demande comment s'articule ce règlement grand-ducal avec cette nouvelle définition. Est-ce que le simple fait de faire usage d'une mesure prohibée par ledit règlement est pénalement répréhensible, ou faut-il également qu'il en résulte les effets décrits à l'article 1^{er}, point 32 ?

L'élément intentionnel fait ici totalement défaut. Or, de manière générale, le SYVICOL est d'avis que c'est surtout le défaut d'information et l'ignorance de la population qui est la cause de la destruction accidentelle de biotopes protégés, plutôt qu'une réelle volonté de nuire de la part de ses auteurs. Dans l'hypothèse où l'erreur a été commise par la commune, alors c'est la responsabilité pénale du bourgmestre respectivement du ou des membres du collège des bourgmestre et échevins qui sera recherchée en vertu du principe de la personnalité des peines.

Une meilleure connaissance de la part de la population des biotopes et habitats protégés ainsi qu'une sensibilisation à leur protection serait aux yeux du SYVICOL bien plus efficace qu'un renforcement de l'arsenal répressif, avec des peines disproportionnées par rapport à la gravité des faits. De nombreuses infractions accidentelles pourraient être prévenues par le biais d'une information adéquate. Le SYVICOL aura l'occasion de revenir à cette problématique à l'occasion de l'analyse de l'article 23 du projet de loi.

Article 3

Cet article modifie l'article 6 de la loi qui est relatif aux règles concernant les nouvelles constructions dans la zone verte. A l'avenir, seules les exploitations apicoles disposant d'un nombre de ruches supérieur à trente pourront solliciter une autorisation d'ériger un abri apicole, sachant par ailleurs que seules sont autorisables les constructions indispensables à l'activité d'exploitation et qu'il appartient au requérant d'une autorisation de démontrer le besoin réel de la nouvelle construction en zone verte. En ce qui concerne les ruches, le SYVICOL se demande si elles doivent être implantées sur le même site ou si les colonies peuvent être disséminées sur les terrains appartenant à l'exploitant ? Il est également d'avis que la nouvelle condition imposée par le texte pour avoir le droit de demander l'autorisation de construire un abri apicole, est très restrictive. Pourtant, l'importance des abeilles dans la biodiversité et leur contribution au maintien des écosystèmes n'est plus à démontrer. Une colonie d'abeilles peut à elle seule polliniser 3 millions de fleurs par jour. Le SYVICOL se demande pourquoi réserver la possibilité d'ériger un abri apicole pour entreposer du matériel d'apiculture en zone verte aux seules personnes qui ont pour objectif d'en faire une activité lucrative ? Il estime que l'exigence d'exploiter au moins 30 ruches est trop restrictive, et qu'un nombre de 10 ruches serait plus adapté.

Le projet de loi ajoute également à la liste des constructions autorisables, des constructions de petite envergure liées à d'activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel. Sont visées la détention en plein air d'animaux de pâturage ou autres



activités agricoles, horticoles ou maraichères. Le SYVICOL regrette que le texte ne donne pas davantage de précisions en ce qui concerne les activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel, et renvoie de manière générale aux activités agricoles, horticoles ou maraichères d'ores et déjà couvertes par le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}. Il encourage les auteurs à adopter le règlement grand-ducal visé à cet article dans les meilleurs délais.

Le paragraphe 6 de l'article 6 est également modifié en ce sens que « pour chaque construction en zone verte l'autorisation préalable du ministre est exigée ». Les auteurs expliquent que cette modification a été rendue nécessaire par le nouveau libellé de l'article 75, paragraphe 1^{er}, point 1, qui incrimine désormais « *toute personne qui par infraction à l'article 6, paragraphe 6 érige une construction en zone verte **sans l'autorisation y visée** (c'est nous qui surlignons) ou en violation de celle-ci* ». Il faut cependant noter que la loi actuelle prévoit une disposition similaire, cet article ayant eu dans le projet de loi n°7048 plusieurs versions avant celle définitive qu'on lui connaît aujourd'hui : « pour chaque construction visée aux paragraphes qui précèdent, l'autorisation préalable du ministre est exigée ». Le SYVICOL se demande dès lors quelle est la plus-value apportée par le nouveau texte.

Il s'y ajoute que celui-ci risque d'être une source d'insécurité juridique compte-tenu de la distinction faite aux articles 6 et 7 entre les nouvelles constructions et les constructions existantes. Une construction illégale non autorisée en zone verte ne pourrait-elle pas, d'un point de vue juridique, être qualifiée de construction et tomber *ipso facto* dans le champ d'application de l'article 7 ?

D'autre part, à supposer que l'on soit dans le cas de figure d'une nouvelle construction en zone verte qui n'a pas été dûment autorisée au préalable, son propriétaire pourra être poursuivi sur base du futur article 75, paragraphe 1^{er}, peu importe que la construction elle-même soit conforme ou non à l'affectation de la zone verte. Selon la lecture du SYVICOL, cette disposition enlève partant au ministre toute possibilité de régularisation *ex post* de la construction litigieuse.

Article 4

L'article 4 du projet de loi vise plusieurs modifications de l'article 7 de la loi relatif aux règles concernant les constructions existantes. Il s'agit notamment de préciser que les constructions qui ne sont pas légalement existantes en zone verte ne peuvent être ni rénovées, ni transformées, ni agrandies. Selon toute logique, elles ne peuvent donc pas non plus être autorisées.

Le texte prévoit également une modification de la transformation matérielle et de la rénovation prévues au paragraphe 5. La définition de « transformation matérielle » inclura désormais toute modification extérieure, et elle devra faire l'objet d'une autorisation ministérielle.

La définition de la « rénovation » est également modifiée pour permettre de procéder à une réfection de la toiture, selon les auteurs. Si le SYVICOL approuve la version du texte adoptée par la Commission parlementaire, il se demande si une telle réfection de la toiture, en ce qui concerne la partie extérieure, ne pourrait pas être également qualifiée de transformation matérielle.



Enfin, le projet de loi modifie le paragraphe 6 concernant les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées, et qui ne peuvent être reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme avec l'article 6. Il en va de même des constructions qui se trouvent dans un état de délabrement avancé ou un état de ruine, dans la mesure où elles ne pourront être restaurées ou reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme à l'article 6.

Le SYVICOL salue l'insertion par la Commission de trois nouveaux alinéas introduisant une dérogation dans le cas où la construction a été démolie par l'effet d'un évènement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale, sous certaines conditions. La reconstruction pourra être autorisée même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte, et le SYVICOL approuve cette ouverture.

Néanmoins, il réitère ici sa remarque formulée dans son avis du 19 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 quant au manque de flexibilité du texte. Le SYVICOL est toujours d'avis que les conditions strictes imposées par la loi combinées à la complexité de la procédure d'autorisation risquent de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaire à sa conservation. Il avait ainsi proposé de soumettre certains types de travaux de moindre envergure, à préciser 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 construire².

Article 5

L'article 5 vient apporter une précision à l'article 11 de la loi concernant le stationnement de roulottes, de caravanes et de mobilhomes pour donner suite à une remarque du Conseil d'Etat au sujet des constructions accessoires temporaires. Même si l'article 11 pose le principe que les roulottes ne sont autorisées en zone verte que sur les terrains de camping existants, elles peuvent également l'être en zone verte sur base de l'article 6, en tant que constructions accessoires pour une durée strictement limitée à la durée nécessaire pour la réalisation d'autres constructions. Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler au sujet de cet article.

Article 6

Cet article vient compléter l'article 12 de la loi qui concerne les déchets, décharges et dépôts par un paragraphe 3 interdisant le dépôt permanent de déblais, d'engins mécaniques, de parties d'engins mécaniques ou tout autre dépôt permanent de matériaux en zone verte. Le dépôt temporaire de ces matériaux peut cependant être autorisé par le ministre sur base de l'article 6.

Les auteurs justifient l'ajout de cette interdiction par la difficulté de rapporter la preuve de l'intention de se défaire des matériaux déposés, par exemple des épaves d'anciennes voitures, intention qui est nécessaire pour retenir la qualification de déchet conformément à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Sans vouloir contester la nécessité de

² Art. 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



rechercher et de punir sévèrement ceux qui abandonnent, déposent ou jettent des déchets ou des matériaux en zone verte, le SYVICOL exprime ses doutes par rapport à la disposition projetée.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets interdit de manière générale l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, les infractions à cette interdiction étant sanctionnées par cette loi. Celle-ci fait d'ailleurs l'objet du projet de loi n°7659, qui prévoit une modification de l'article 42 en ce sens que « l'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée, y compris l'incinération à l'air libre, le dépôt sauvage et l'introduction dans les réseaux des eaux usées, des déchets sont interdits ». Les auteurs du projet de loi ne rapportent par ailleurs aucune difficulté en ce qui concerne l'application de la loi par les juridictions pénales.

Force est de constater que dans un avenir proche, les deux lois précitées telles que modifiées viseront non seulement l'abandon ou le rejet de déchets mais encore le dépôt sauvage de déchets pour l'une, le dépôt permanent de matériaux pour l'autre. Si les termes « déchets », « jeter » et « abandonner » sont étroitement liés à la volonté de leur auteur de se défaire de la chose, tel n'est pas le cas du dépôt de matériaux, que le projet de loi définit comme « toute accumulation d'une ou de plusieurs matières en un lieu pour les conserver et, le cas échéant, les redistribuer ou les consommer selon la situation ». Or, l'idée de conserver est l'antinomie de l'idée d'abandonner, le propriétaire de la chose ayant a priori l'intention de la garder sinon de la reprendre. De même, si l'on peut concevoir un dépôt temporaire de matériaux au sens du texte – avec l'intention de les conserver, éventuellement pour les consommer plus tard – cette construction intellectuelle est beaucoup plus difficile dans l'hypothèse d'un dépôt permanent de matériaux. Le SYVICOL est partant d'avis que l'incrimination prévue au paragraphe 3 est critiquable.

Il constate également que si la peine encourue est identique, à savoir une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de 251 euros à 750.000 euros ou une de ces peines seulement, l'article 47 de la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit cependant une peine allégée pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux, à savoir une amende de 25 euros à 10.000 euros.

Compte-tenu de ce qui précède, le SYVICOL est dès lors plutôt favorable à la recherche d'une solution dans le cadre de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui interdit le dépôt sauvage de déchets.

Article 7

Le SYVICOL salue la précision apportée à l'article 13, paragraphe 3, de la loi selon laquelle les coupes rases de plus de 50 ares d'un seul tenant sont soumises à une autorisation ministérielle. Néanmoins, il est d'avis qu'il s'agit d'une surface relativement importante. Comme il l'a souligné dans son avis du 29 mai 2017 relatif au projet de loi, 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.



Article 8

Cet article introduit un article 14*bis* concernant les arbres remarquables, qui ne seront plus protégés après l'entrée en vigueur du projet de loi n°7473 relatif au patrimoine culturel.

En ce qui concerne les critères permettant de qualifier un arbre remarquable, il est renvoyé à la définition de l'article 1^{er} du projet de loi à savoir un « arbre présentant un intérêt paysager, biologique, morphologique, dendrologique, historique ou commémoratif ». Pour l'instant, environ 600 arbres remarquables constituent des arbres subventionnables dans le cadre du règlement grand-ducal du 30 septembre 2019 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel, mais leur nombre dépend des sources consultées³ de sorte qu'il est impossible de savoir exactement combien d'arbres remarquables sont aujourd'hui protégés. Le SYVICOL apprécie dès lors qu'un règlement grand-ducal liste les arbres remarquables en reprenant leur essence, leur localisation et leur intérêt, ce qui ne pourra que contribuer à leur protection.

Le texte prévoit qu'« il est interdit d'abattre, de déraciner, de transférer, d'endommager ou de détruire un ou plusieurs arbres remarquables à moins que le ministre ne l'autorise dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires. Aux fins d'obtention de l'autorisation ministérielle, le demandeur fait constater le mauvais état de santé ou l'instabilité des arbres concernés par voie d'expertise phytosanitaire. Les frais de cette expertise sont à supporter, le cas échéant, par le demandeur d'autorisation. »

Dans le commentaire des amendements parlementaires, il est indiqué que le mauvais état de santé ou l'instabilité peuvent être constatés par les agents de l'Administration de la nature et des forêts disposant des qualifications nécessaires de sorte que la référence à un bureau spécialisé a été omise. Le SYVICOL se demande, dans ce cas de figure, ce qu'il advient des frais d'expertise qui sont, le cas échéant, à supporter par le demandeur d'autorisation.

Comme il l'avait fait dans son avis au sujet de l'article 14 de la loi, le SYVICOL entend soulever la question d'un arbre remarquable présentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, par exemple après une tempête. En effet, en pareil cas, l'abattage de l'arbre devrait pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. Il demande dès lors à ce qu'une exception soit prévue dans le texte de l'article 14*bis* pour les arbres remarquables, et de manière générale pour tous les cas d'urgence.

Le SYVICOL se permet également de réitérer ici une demande faite dans le cadre de l'article 14 de la loi en ce qui concerne la possibilité pour une commune de faire élaborer et de soumettre au ministre pour approbation 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. Une telle approche qui est 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.

³ 640 arbres remarquables en 2012 selon le site Géoportail ; 535 arbres remarquables en 2014 selon le site internet du Ministère de l'Environnement



Finalement, le projet de loi prévoit une procédure de désignation et de classement incluant la consultation du public, ce dont le SYVICOL se félicite. Un avant-projet de règlement grand-ducal sera publié sur le portail national des enquêtes publiques pendant 30 jours et tous les intéressés pourront émettre leur contribution par le biais d'un assistant électronique ou par lettre recommandée à l'Administration de la nature et des forêts. Alors que dans sa première version, l'article 14*bis* prévoyait la consultation par le public auprès du ministère ou d'une administration habilitée à cette fin, cette alternative à la consultation électronique a disparu suite au remaniement du texte par la Commission. Le SYVICOL demande à ce que cette possibilité soit rétablie afin de ne pas exclure des personnes qui n'ont pas accès à un support numérique. Il soulève également la question de la publicité de cette consultation, et se demande s'il ne faudrait pas également publier un avis dans les journaux. En tout état de cause, le SYVICOL estime que la remarque du Conseil d'Etat quant au recours à une procédure d'information et de consultation par voie de notification individuelle est tout à fait pertinente, et il se demande pourquoi il n'y a pas été fait droit. En effet, les propriétaires auront tout intérêt à avoir connaissance de ladite procédure et plus tard de la décision de l'administration.

Il s'étonne également du fait que les « contributions » des intéressés soient à adresser par lettre recommandée à l'Administration de la nature et des forêts et non pas au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le SYVICOL suggère de s'inspirer de la procédure de consultation publique dans le cadre de la désignation d'une zone Natura 2000 telle que modifiée par l'article 15 du projet de loi.

Enfin, s'il s'agit de prendre réellement en considération les résultats de la consultation du public, il va de soi que ledit avant-projet de règlement grand-ducal ne peut pas être soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil avant l'expiration du délai de consultation du public de 30 jours.

Article 9

Sans observation

Article 10

L'article 10 du projet de loi introduit une modification de l'article 17 relatif à la destruction d'habitats et de biotopes. Le paragraphe 2, point 3, concernant la possibilité d'accorder une autorisation portant dérogation à l'interdiction de la réduction, de la destruction ou de la détérioration de biotopes d'habitats en zone verte a été reformulé.

Au paragraphe 6, le terme 'faucheuse à fléaux' a été remplacé par 'ne garantissant pas une taille nette', ce qui correspond à une demande du SYVICOL.

Par contre, le SYVICOL réitère sa demande au sujet de l'interdiction prévue au paragraphe 5 de la taille des haies vives et des broussailles ainsi que de l'égavage des lisières de forêts du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf les haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou des parcs. Or, cette définition est plutôt restrictive alors qu'elle 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. Le développement et la prolifération des végétaux y rendent parfois la taille des haies nécessaire en dehors des périodes visées ci-dessus. Le SYVICOL avait proposé de modifier cet article comme suit : « 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 ». Si besoin, une définition des espaces verts publics peut être introduite à l'article 3 de la loi.

Articles 11 à 14

Sans observation

Article 15

Cet article du projet de loi résulte d'un amendement parlementaire portant sur l'article 31 de la loi qui règle la désignation des zones Natura 2000. Cette modification du texte ouvre la voie à la publication du projet de désignation d'une zone Natura 2000 sur le portail national des enquêtes publiques. Le SYVICOL salue cette possibilité, et il suggère de s'inspirer de cet article en ce qui concerne la procédure de consultation publique dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de règlement grand-ducal désignant des arbres remarquables.

Article 16

Cet article a pour objet de modifier l'article 33, paragraphe 2, de la loi concernant l'intégrité de la zone Natura 2000 qui se lirait alors comme suit : « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur (*c'est nous qui soulignons*) y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée [...] ». Il s'agit, selon les auteurs, de corriger une erreur lors de la transposition de l'article 6, paragraphe 4, de la Directive 92/43/CEE.

Or, si la loi du 18 juillet 2018 emploie à plusieurs reprises l'expression « raisons impératives d'intérêt public majeur » (article 28, article 33, paragraphe 3), force est de constater qu'il s'agit d'une notion qui n'est juridiquement définie par aucun texte d'ordre législatif ou réglementaire ni par aucune jurisprudence nationale – malgré l'abondance de décisions jurisprudentielles en ce qui concerne la notion d'intérêt public. Au niveau de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, a été reconnu comme pouvant constituer une raison impérative d'intérêt public majeur, la nécessité de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité en tout temps d'un Etat⁴. La Commission européenne ne donne pas non plus de définition de cette

⁴ Arrêt de la Cour, grande Chambre, 29 juillet 2019, C-411/17



notion, mais des orientations sur la manière d'examiner les raisons impératives d'intérêt public majeur⁵. Le SYVICOL regrette qu'il n'existe pas de ligne claire et précise quant la qualification de « raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Article 17

Un amendement parlementaire a ajouté un article 17 au projet de loi, qui vient modifier l'article 49, paragraphe 1^{er}, concernant les pouvoirs préemptants. Ainsi, l'assiette du droit de préemption de l'Etat, des communes et des syndicats de communes se trouverait élargie aux « terrains attenants les cours d'eau ». Le SYVICOL comprend cet ajout comme visant tous les cours d'eau, peu importe que l'on se situe dans une zone protégée d'intérêt national ou non.

Or, il craint que cette future disposition s'accompagne de nouvelles difficultés dans l'application et dans l'exercice du droit de préemption. Nonobstant la question de la pluralité de pouvoirs préemptants et de l'absence de hiérarchie entre eux déjà évoquée par le SYVICOL dans son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, se pose la question de l'objectif en vue duquel le droit de préemption pourra être exercé, justifié par l'intérêt général, et des critères entourant son exercice. Il résulte du texte des amendements transmis au Conseil d'Etat que cette extension fait suite à une proposition du Mouvement écologique dans son avis de janvier 2021 que la Commission a fait sienne et qui, d'après la Commission, constitue un outil important permettant aux différents pouvoirs préemptants d'acquérir des terrains en vue de la réalisation de projets de renaturation des cours d'eau se trouvant dans un mauvais état ou de projets de mesures anti-crues naturelles.

Certes, l'article 49, paragraphe 1^{er}, indique de manière générale qu'il s'agit d'assurer la sauvegarde des habitats et espèces ainsi que du paysage et de la connectivité écologique.

Le réseau hydrographique du Luxembourg présente environ 1800 km de cours d'eau, dont 128 km sont formés par les cours d'eau frontaliers de l'Our, de la Sûre et de la Moselle⁶. Outre la question posée par ces cours d'eau frontaliers qui forment un condominium, le SYVICOL constate que l'étendue du champ d'application de ce futur droit de préemption est potentiellement très importante. D'un point de vue juridique, il craint que ce droit ne passe pas l'examen de sa légalité faute de lui assigner un objectif et des critères précis, par exemple en limitant son assiette à une bande de terrain longeant le cours d'eau.

Il faut encore remarquer qu'être propriétaire riverain de cours d'eau s'accompagne de multiples contraintes, notamment en matière d'entretien, résultant notamment de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Selon les termes de l'article 36 de cette loi, ces travaux sont réalisés par l'Administration de la gestion de l'eau pour le compte de particuliers ou de communes et aux frais de ces derniers.

A ces contraintes s'ajoutent celles au niveau de l'utilisation ou de l'affectation de ces terrains. La plupart d'entre eux font déjà l'objet de servitudes compte-tenu de leur situation en zone vulnérable et sensible (article 20 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée), et de leur

⁵ Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats», janvier 2007

⁶ Source : https://environnement.public.lu/fr/waasser/rivieres/reseau_hydrographique.html



classement en zone inondable ou de rétention (article 38), en zone riveraine de protection (article 26), ou encore en zone de protection (article 44).

Le SYVICOL comprend l'intention des auteurs de permettre aux autorités publiques de mettre la main sur ces terrains qui représentent indéniablement une valeur écologique, environnementale et récréative, par exemple afin d'y réaliser des mesures de restauration des habitats humides ou de renaturation des cours d'eau, en même temps qu'un faible intérêt économique. Il convient néanmoins de permettre sur ces terrains le maintien d'activités notamment d'un usage agricole. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que l'introduction d'un droit de délaissement ou la réquisition d'emprise totale – similaire à ce qui est pratiqué en France - serait une piste à étudier. Ainsi, si les contraintes auxquelles sont soumises le bien sont telles que le propriétaire souhaite s'en séparer, il peut obliger l'Etat à acquérir le bien, qui n'aura alors pas à se substituer à un éventuel acquéreur comme dans le cadre du droit de préemption. En cas d'accord, le prix est versé au propriétaire et à défaut d'accord, le juge de l'expropriation doit être saisi.

Le SYVICOL tient également à rappeler son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048, dans lequel il avait plaidé pour l'instauration d'un véritable droit de préemption environnemental permettant à une commune ou un syndicat de communes d'acquérir, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien en vue de remplir ses missions découlant de l'article 69 de la loi. Une telle mesure pourrait par ailleurs encourager considérablement les communes, respectivement les syndicats de communes, à créer des pools compensatoires régionaux en vue de la réalisation de mesures compensatoires. Il renvoie à ce sujet à sa proposition concrète formulée dans son avis précité au sujet de l'article 47 du projet de loi.

Article 18

Cet article apporte une modification à l'article 57 qui concerne les subventions en faveur de la protection de l'environnement naturel, de l'espace rural et des forêts.

La liste des mesures éligibles aux aides financières accordées a été élargie à la plantation d'arbres, aux mesures relatives à la connectivité écologique, au maintien et à la restauration des écosystèmes et habitats, et à l'entretien ou la restauration d'arbres remarquables.

Le projet de loi apporte également une modification au paragraphe 3 de l'article 57 afin de clarifier le fait qu'un propriétaire peut se voir accorder une subvention sans nécessairement exploiter une activité conforme à l'article 6. Si cette précision – bien que ténue – est justifiée, le SYVICOL se demande quelle est la raison de la suppression du bout de phrase « ou à plusieurs de ces entités » entre les mots « exploitants d'activités conformes à l'article 6 » et « qui mettent en œuvre ».

Le SYVICOL salue la modification du paragraphe 4 qui introduit dans la loi la précision selon laquelle les subventions peuvent être différenciées en fonction de la catégorie de bénéficiaires, de même que la possibilité d'augmenter le pourcentage maximal à 100 pour cent des dépenses relatives à la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée ou d'un plan d'action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature.



Article 19

Cet article complète l'article 59, paragraphe 3, ayant trait aux demandes d'autorisation par un nouvel alinéa suivant lequel les mesures de création ou de restauration de biotopes ou d'habitats mentionnés au nouvel article 17, paragraphe 2, point 3, ne sont pas visées par l'article 59, paragraphe 3.

Le SYVICOL se demande à la lecture combinée des futurs articles 17, paragraphe 2, point 3 et 59, paragraphes 1 à 3, si les biotopes protégés nouvellement visés seront dispensés de la nécessité d'obtenir une autorisation ministérielle lorsqu'il s'agit d'exécuter des mesures de création ou de restauration de biotopes ou d'habitats dans le cadre d'un plan d'action d'habitat ou d'espèce tel que proposé par le plan national de la protection de la nature ou d'un plan de gestion arrêté en vertu des articles 35 ou 43, ou si le dossier de demande d'autorisation sera simplement allégé de l'obligation de joindre à la demande une identification précise des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire et des habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable concernés par la demande élaborée par une personne agréée ainsi que l'évaluation des éco-points.

Il est d'avis que la charge administrative induite par l'obligation d'introduire et d'instruire un dossier d'autorisation n'est pas justifiée, ce d'autant plus que les plans auxquels il est renvoyé sont établis par l'Administration de la nature et des forêts, qui veille à leur réalisation et à leur respect.

Article 20

Il s'agit également d'un amendement parlementaire visant à modifier l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi, qui traite des autorisations assorties de conditions. Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction. Conformément à ce que prévoit le texte, ces conditions et mesures peuvent être précisées par la voie réglementaire. Or, à la connaissance du SYVICOL, un tel règlement n'a pas encore été adopté presque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

De fait, les demandeurs d'autorisation sont livrés à l'arbitraire de l'administration en l'absence de lignes directrices fixées par règlement grand-ducal, laissant la liberté la plus totale aux autorités ministérielles quant à l'application de cette disposition. En effet, même si la finalité de ces conditions et mesures est censée être circonscrite à l'alinéa 3 de cet article, celui-ci est rédigé en des termes tellement généraux - 'nuire à l'environnement naturel' - que toutes les options restent possibles. Le SYVICOL appelle dès lors le gouvernement à remédier à cette lacune au plus vite, afin d'accroître la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation et surtout la prévisibilité de leurs situations.

Un ajout a été également fait à l'alinéa 3 qui est à lire ensemble avec l'alinéa 1^{er}, à savoir que les conditions et les mesures imposées dans l'autorisation de construire ont pour finalité que les constructions à réaliser et les opérations à exécuter ne puissent « provoquer la pollution



lumineuse ». Vu la définition de la pollution lumineuse introduite au point 35 de l'article 3⁷, le SYVICOL insiste pour qu'un règlement grand-ducal vienne définir ce qui sera autorisable pour les nouveaux projets. Le SYVICOL s'étonne d'ailleurs qu'en pratique, des conditions tenant à la luminosité ou à l'éclairage des constructions sont déjà imposées par le Ministère de l'Environnement, en l'absence de toute base légale, y compris lorsque ladite construction est située en dehors de la zone verte, mais à proximité directe de celle-ci. Ceci confirme s'il en était encore besoin les pleins pouvoirs de l'administration en la matière.

Finalement, le SYVICOL se demande si cette disposition pourra s'appliquer par exemple à des bâtiments historiques présentant un intérêt touristique et situés en zone verte, ou encore en cas de remplacement de constructions existantes devenues vétustes, par exemple une aire de jeux ou de loisirs.

Article 21

Ce nouvel article introduit par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire modifie l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi relatif à la réalisation des mesures compensatoires, qui devrait se lire comme suit :

(3) La réalisation des mesures compensatoires est effectuée obligatoirement dans les pools compensatoires, sauf pour les constructions autorisées en vertu des articles 6 et 7.

Sur demande motivée du demandeur, le ministre peut autoriser exceptionnellement la réalisation de mesures compensatoires particulièrement favorables à la diversité biologique, en précisant les sortes de mesures, leur localisation dans **la même commune, la commune limitrophe ou exceptionnellement dans** (c'est nous qui surlignons) le même secteur écologique et leur envergure, sur des terrains dont le demandeur est propriétaire.

Le procès-verbal de la Commission du 12 février 2021 indique que cette modification a pour objet d'étendre la possibilité de réalisation de mesures compensatoires en dehors des pools compensatoires et fait suite à une demande des acteurs communaux.

Le SYVICOL salue cette disposition qui pourra permettre de réaliser les mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune limitrophe, sinon dans le même secteur écologique. Pour autant que cela soit possible et que les conditions soient remplies par le demandeur d'autorisation, cette démarche est en effet plus cohérente du point de vue écologique.

Il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. Deux cas de figure sont possibles : soit, le demandeur d'autorisation est un promoteur privé, auquel cas les mesures compensatoires devraient être réalisées prioritairement sur ses terrains selon la chronologie indiquée ci-dessus. Soit, le demandeur d'autorisation est une commune ou même un syndicat de communes, et dans ce cas il va de soi que les mesures compensatoires ne

⁷ « tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune »



pourront être réalisés que sur les terrains dont elle est propriétaire, en principe sur son territoire. Toutefois, si le terrain a été apporté à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire, ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, la commune ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur celui-ci, faute d'en avoir la propriété.

C'est précisément le problème qui se pose aux communes qui, après l'entrée en vigueur de la loi, se sont investies pour créer un pool compensatoire régional – un premier étant en cours d'approbation. Les éco-points générés par ce pool seront ajoutés au registre des mesures compensatoires et en seront débités sans que l'on sache à quels projets réalisés correspondent ces éco-points. En donnant la possibilité aux communes de débiter les éco-points prioritairement dans leur pool compensatoire régional, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux. Ainsi, le SYVICOL propose de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ».

D'autre part, ces communes devraient être prioritaires pour la réalisation de mesures compensatoires à leurs projets, dans le pool compensatoire régional, par rapport à tous les autres demandeurs d'autorisation.

Certaines communes sont également demandeuses de la possibilité de réaliser des mesures compensatoires de manière anticipée sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce sans attendre que des mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Ce faisant, la valeur écologique de ces terrains s'en trouverait de toute évidence augmentée, mais cette valeur ajoutée ne pourrait pas être comptabilisée ni transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».

Article 22

L'article 22 du projet de loi modifie l'article 74 ayant trait au constat des infractions. Seule la modification apportée au paragraphe 2 appelle une remarque du SYVICOL. En effet, l'exigence d'une formation professionnelle spécifique sur les dispositions pénales de la loi sur la protection de la nature a été supprimée, au profit d'une seule formation générale portant sur la recherche et la constatation des infractions et sanctionnée par un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle. Or, suite au remaniement de cet article pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, la délivrance d'un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle a disparu. Le SYVICOL partage cependant l'avis des auteurs qu'une telle formation est indispensable et que des pouvoirs de police judiciaire ne devraient pas être confiés à des fonctionnaires et agents qui ne sont familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Il est dès lors d'avis qu'un examen de contrôle de connaissances devra être organisé et que seuls les agents qui auront réussi cet examen pourront recevoir la qualité d'officier de police judiciaire.



Article 23

Cet article modifie l'article 75 de la loi qui est relatif aux sanctions pénales. Les auteurs du projet de loi proposent d'augmenter la peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans - au lieu de 6 mois actuellement - pour une liste allongée à 43 infractions, ce qui a une incidence sur les moyens d'enquête alors que pourront être décidées une observation ou une opération d'infiltration.

Le SYVICOL s'inquiète de la sévérité des peines qui pourront être prononcées sur base de la future loi à l'encontre de toute personne qui porte atteinte à une des dispositions de la loi, et il se montre plus généralement préoccupé par la pénalisation de la vie publique. En effet, il convient de rappeler que c'est le bourgmestre respectivement le ou les membres du collège des bourgmestre et échevins qui devra répondre personnellement des faits reprochés à la commune devant les juridictions pénales. Il s'y ajoute que pour les infractions définies à cet article, elles sont constituées même en l'absence de tout élément moral, la seule constatation de la violation d'une de ces dispositions entraînant la condamnation à une éventuelle peine d'emprisonnement et à une amende. Le cas échéant, la dimension morale jouera un rôle dans l'appréciation du juge pénal de la peine à prononcer contre la personne poursuivie.

Le SYVICOL est d'avis que cette sévérité tranche avec les peines prévues aux contraventions de première à cinquième classe, dont certaines peuvent être facilement comparées à certaines des infractions visées par le projet de loi, et révèle de réelles inégalités sur le quantum des peines. Ainsi, par exemple, l'article 560 du Code pénal punit d'une amende de 25 à 250 euros « ceux qui, dans les lieux appartenant au domaine public de l'Etat ou des communes, auront enlevé des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés ». Il constate que la motivation des auteurs du projet de loi semble reposer uniquement dans l'élargissement des moyens d'enquête, ce qui n'est pas de nature à justifier une telle sévérité. Si le SYVICOL ne conteste pas la nécessité de réprimer les infractions à la présente loi de manière adéquate, il est cependant d'avis que les peines encourues sous l'empire de la loi actuelle sont proportionnées à la gravité de l'infraction et qu'il n'y a pas de nécessité de les aggraver. Ces peines sont conformes à la Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui requiert des Etats membre qu'ils prennent les mesures nécessaires pour que les infractions soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

Il s'interroge d'ailleurs sur la proportion des affaires qui ont conduit à une condamnation pénale par rapport aux avertissements taxés délivrés sur base de l'article 76 de la loi alors qu'à l'époque, les auteurs soulignaient la nécessité de désengorger les juridictions, le parquet étant "submergé par toutes les affaires dont il a à sa charge". Ainsi, quel est le nombre de constats d'infraction qui ont fait l'objet d'une procédure pénale sur base de l'article 75 de la loi, respectivement combien d'avertissements taxés ont été décernés sur base de l'article 76 depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2018 ?

Si une personne ayant agi en toute bonne foi dans l'ignorance de la loi pourrait bénéficier d'une certaine clémence, il n'en va pas de même en cas de récidive. Le SYVICOL propose de maintenir les peines prévues à l'article 75 de la loi, mais d'introduire une disposition selon laquelle « en cas de récidive dans le délai d'un an après une condamnation du chef d'une des infractions prévues à l'article 75, paragraphe 1, la peine d'emprisonnement pourra être portée au double. »



Article 24 à 26

Sans commentaires

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 mars 2021