

N° 7048¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(14.2.2017)

RESUME STRUCTURE

Le présent projet de loi prévoit une réforme intégrale de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles. Il est rédigé dans un esprit de simplification administrative et met en place un nouveau cadre légal pour la compensation écologique.

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi, dans la mesure où il vise à une amélioration de la situation actuelle. Elle salue particulièrement l'amélioration de la lisibilité et la transparence accrue du texte ainsi que la mise en place de mesures compensatoires et de mesures d'atténuation visant à réduire les impacts des projets d'aménagement sur les milieux naturels et les espèces protégées.

Il importe que ces instruments puissent être appliqués en suivant des règles claires et transparentes. Dans ce contexte, il est regrettable que la portée concrète des mesures proposées ne puisse être appréciée, faute de connaître le contenu de la quarantaine de règlements grand-ducaux mentionnés par le texte sous avis. En effet, les règlements d'exécution, notamment ceux relatifs aux biotopes protégés ou ceux concernant les modalités exactes de la compensation écologique seront d'une importance particulière. La Chambre des Métiers recommande par ailleurs de mieux circonscrire des notions vagues employées à travers le texte, telles que les notions de services écosystémiques et „cohérence écologique“, afin d'éviter des insécurités juridiques.

Elle rappelle que la politique de protection de l'environnement n'opère pas en vase clos. La création de pools compensatoires risque de réduire le potentiel foncier pouvant être intégré dans les périmètres d'agglomérations. Ainsi, les mesures compensatoires proposées sont susceptibles de renchérir à long terme le niveau des prix du logement au Luxembourg. Il est proposé de mener une réflexion sur des mesures compensatoires alternatives, par exemple en relation avec l'assainissement énergétique de bâtiments existants.

Outre le fait que la Chambre des Métiers s'oppose clairement à un droit de préemption en faveur de l'Etat ou des communes, elle insiste à ce que la protection des espèces ne soit considérée qu'en second lieu pour les projets concernant des terrains à l'intérieur du périmètre de construction. En dehors du périmètre de construction, elle souscrit à l'introduction de mesures d'atténuation, en relevant toutefois qu'une approche au cas par cas, comme proposée dans le texte sous avis, ne résoudra pas les problèmes de blocage de projets d'aménagement pour des raisons de protection des espèces. L'introduction des mesures compensatoires devrait permettre de résoudre ces cas.

*

Par sa lettre du 10 août 2016, Madame la Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le présent projet de loi prévoit une réforme intégrale de la loi sur la protection de la nature et remplace le projet de loi n° 6477 visant à modifier la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le projet de loi sous avis introduit certaines nouveautés par rapport au projet de loi qu'il remplace:

- Le Gouvernement a rédigé le projet de loi sous objet dans un esprit de simplification administrative, en essayant notamment de rationaliser et de faciliter les procédures de désignation des différentes zones protégées, ainsi que les procédures d'autorisation. Un nombre plus important de définitions ainsi qu'un langage plus cohérent du texte sous avis augmentent la transparence de la loi. Le Gouvernement s'est décidé de ne plus prévoir la création de zones protégées agréées.
- Le projet de loi introduit un cadre légal pour la compensation écologique à travers des mesures compensatoires. Il met en place un système de quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats par le biais d'écopoints et de pools compensatoires servant à la compensation écologique. Ceci permet la compensation rapide et rationnelle des impacts des projets d'aménagements sur les milieux naturels, en ligne avec les priorités nationales en matière de protection de la nature.
- Le projet de loi prévoit également l'introduction de mesures d'atténuation visant à réduire, au cas par cas, l'impact négatif d'un projet de construction ou d'aménagement sur une espèce protégée.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers approuve la décision du Gouvernement de réformer la loi sur la protection de la nature en ce sens que le projet de loi sous avis représente une amélioration vis-à-vis de la situation légale actuelle.

La Chambre des Métiers salue particulièrement

- l'amélioration de la lisibilité et de la transparence du texte;
- l'introduction d'un nouveau cadre légal pour la compensation écologique;
- l'introduction de mesures d'atténuation visant à réduire les effets négatifs d'un projet sur une espèce protégée; et
- l'introduction d'une définition de „*biotope*“.

La Chambre des Métiers approuve encore de la mise en place d'un cadastre des biotopes en 2014.

1.1. Portée du projet de loi

La Chambre des Métiers constate une quarantaine de renvois à des règlements grand-ducaux qui devront compléter le texte, de sorte qu'il est impossible d'apprécier la portée du projet de loi sans connaître le contenu d'au moins une partie de ces règlements. Parmi les règlements qui sont d'une importance primordiale pour l'appréciation plus détaillée du projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers relève les règlements concernant

- les biotopes protégés conformément à l'article 7 (article 3),
- les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes protégés et des habitats (article 17), et
- les modalités des éco-points et du pool compensatoires (articles 60.2, 60.4 et 60.6).

La Chambre des Métiers estime que certaines de ces dispositions auraient dû être incluses dans le projet de loi; ce tant dans le souci de permettre aux parties prenantes d'apprécier la portée de la loi que pour éviter le reproche d'un contournement du pouvoir législatif sur des points essentiels. Si la Chambre des Métiers peut comprendre la volonté du Gouvernement d'éviter de laborieuses modifications législatives, elle regrette que les projets de règlement n'aient pas été communiqués pour avis parallèlement au projet de loi, ce qui aurait augmenté la transparence et l'accessibilité de la loi.

1.2. Simplification administrative

Selon l'exposé des motifs, l'un des objectifs principaux des auteurs est l'augmentation de la transparence et la simplification administrative de la loi sur la protection de la nature. Malgré le fait que le projet sous avis soit effectivement plus lisible que la loi actuelle et qu'il comporte une description plus détaillée des différentes procédures, la Chambre des Métiers note cependant que certaines de ses

revendications à ce sujet, formulées dans son avis sur le précédent projet de loi n° 6477 en la matière (désormais retiré) n'ont pas été prises en compte.

Ainsi, l'usage trop fréquent de critères flous et vagues, comme par exemple le „*caractère d'un site*“ (article 7) ou „*l'intégrité et la beauté du paysage*“ (article 57.1), ne contribuent guère à la transparence et à la sécurité juridique du projet de loi. Par contre, d'autres concepts sont très bien circonscrits; tel par exemple le premier paragraphe de l'article 15 qui stipule que „*les activités de loisirs susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement naturel peuvent être précisés par voie de règlement grand-ducal avec l'identification de ces activités et instruments et la justification sommaire de l'incidence significative sur l'environnement naturel.*“ La Chambre des Métiers estime qu'une telle justification sommaire devrait toujours être de mise.

La Chambre des Métiers salue que l'article 27 concernant l'évaluation des incidences d'un projet susceptible d'affecter une zone Natura 2000 prévoit la réalisation d'une évaluation sommaire des incidences pour déterminer si le projet en question affecte une zone Natura 2000 de manière significative. Le cas échéant, une évaluation complète des incidences est prévue. La Chambre des Métiers estime utile de préciser que, l'évaluation sommaire conclut à l'absence d'incidences sur l'environnement, la procédure d'évaluation devrait automatiquement être terminée.

Bien que les auteurs notent dans l'exposé des motifs que le parallélisme des procédures pour les désignations des zones protégées fait partie de leur objectif de simplification administrative, la Chambre des Métiers constate que les procédures de publication de ces projets ne sont pas harmonisées. Tandis que la publication des projets de désignation de zones Natura 2000 se fait sur un site électronique et clans au moins deux quotidiens publiés au Grand-Duché (article 26), les projets de désignation des zones d'intérêt national ne sont que déposés à la maison communale (article 35), et les projets de désignation de zones d'intérêt communal sont déposés à la maison communale et doivent être publiés dans au moins quatre quotidiens et sur le site Internet de la commune (article 44). Dès lors, la Chambre des Métiers demande l'alignement de ces procédures dans la mesure du possible.

Le Gouvernement devra en outre veiller à ce que le projet de loi sous objet soit compatible avec la loi relative à l'eau. La Chambre des Métiers relève que suite à l'article 10, le domaine de compétence relatif à l'eau pourra être réparti sur deux ministères dans le cas où le ministre ayant clans ses compétences l'environnement n'aurait pas l'eau dans ses compétences.

De même, la concordance entre la terminologie et les objectifs du plan sectoriel Paysages avec le présent projet de loi doit être assurée, afin de garantir une politique cohérente en matière de protection de la nature et d'éviter des contradictions terminologiques.

1.3. Mesures compensatoires

La Chambre des Métiers approuve l'introduction d'un cadre légal pour la compensation écologique. Elle salue l'accroissement de la flexibilité des mesures par la mise en place de pools compensatoires et le fait que les projets de construction peuvent débiter avant la réalisation des mesures compensatoires, évitant ainsi des délais superflus et coûteux. La Chambre des Métiers approuve en outre la mise en place d'un registre des mesures compensatoires, permettant aux maîtres d'ouvrage de payer leur compensation et de lancer les travaux avant que les mesures compensatoires respectives n'aient été finalisées.

La Chambre des Métiers ne peut cependant pas définitivement souscrire aux nouvelles mesures, puisqu'elle ignore les modalités exactes de celles-ci. Le paragraphe 2 de l'article 60.2 stipule qu'un règlement grand-ducal précisera „*le nombre en éco-points pour une surface donnée attribuée à chaque biotope, habitat ou toute autre utilisation du sol même non protégée par les articles 13 et 17; la période d'entretien des éléments du milieu naturel créés suite à la mise en oeuvre des mesures compensatoires; et les modalités relatives au monitoring à installer.*“ Comme il s'agit d'éléments essentiels du système de compensation écologique mis en place par ce projet de loi, il aurait été impératif que les parties prenantes soient informées sur ces modalités parallèlement au projet de loi sous objet. En l'absence de ces précisions, il est difficile d'évaluer la portée exacte des mesures proposées. La Chambre des Métiers revendique par ailleurs que certaines de ces modalités, notamment la période d'entretien des éléments du milieu naturel créés suite à la mise en oeuvre des mesures compensatoires et la valeur monétaire des éco-points, soient fixées dans le texte de loi afin de garantir la sécurité juridique du nouveau système. Pour le moins, la valeur monétaire maximale des éco-points ou une fourchette de valeurs devraient être fixées par la loi.

Des informations supplémentaires sur la façon dont la valeur des éco-points sera déterminée et adaptée au fil des années sont nécessaires pour l'évaluation du système proposé.

La Chambre des Métiers insiste pour que la valeur des éco-points soit fixée d'un commun accord entre toutes les parties prenantes. La valeur doit être choisie de manière à ce que la compensation à travers les pools compensatoires soit plus avantageuse que l'exécution de mesures compensatoires sur un terrain dont le demandeur a la maîtrise foncière. Des coûts disproportionnés pour la compensation écologique d'un projet immobilier contribueraient sans doute encore à la hausse du prix de logement.

La Chambre des Métiers s'oppose par ailleurs fermement à ce que „*toute autre utilisation du sol même non protégée*“ (article 60.2, paragraphe 2) puisse être soumise à des mesures de compensation. En effet, sur ce point particulier le projet risque de verser dans l'absurde en conférant des éco-points à un site en vue de mesures de compensation, alors que le site ne bénéficie pas de la protection de ce même projet.

La Chambre des Métiers se soucie par ailleurs du fait que la création de pools compensatoires et la protection des terrains à haute valeur agricole engendreront une diminution de l'offre de terrains disponibles à la construction et risquent ainsi de renforcer à plus long terme la pénurie de logements au Luxembourg. Elle continue donc de plaider en faveur de mesures compensatoires alternatives qui pourraient prendre des formes diverses, comme par exemple l'assainissement énergétique des immeubles. La Chambre des Métiers renvoie à sa note concernant l'amélioration de l'accès au logement¹.

1.4. Mesures d'atténuation

Le blocage de projets d'aménagement et de construction pour des raisons de protection des espèces dans leur habitat n'engendre pas seulement des coûts importants pour les maîtres d'ouvrage, mais est également contraire à une politique de création de logement.

La Chambre des Métiers insiste à ce que la protection des espèces soit d'une importance secondaire pour les projets sis sur des terrains se trouvant à l'intérieur du périmètre de construction. Ceci est d'autant plus important en vue de la hausse continue des prix fonciers.

En dehors du périmètre de construction, la Chambre des Métiers souscrit à l'introduction de mesures d'atténuation visant à réduire les effets négatifs d'un projet sur une espèce protégée. Une approche au cas par cas, comme proposée dans le projet de loi sous avis, ne résoudra cependant pas les problèmes importants susmentionnés. Il faudra veiller à ce que la majorité des cas soient résolus dans le cadre de l'article 17 du projet de loi, en permettant aux parties concernées de réaliser des mesures compensatoires. Dans ce contexte, il importe de souligner qu'une certaine harmonisation de la méthodologie appliquée par les bureaux d'études chargés de l'évaluation des incidences d'un projet sur les espèces protégées est de mise.

1.5. Biotopes protégés

La Chambre des Métiers se félicite encore de la mise en place du cadastre des biotopes en 2014. Elle regrette néanmoins que le projet de règlement grand-ducal sur les biotopes protégés n'ait pas été annexé au projet de loi sous objet, rendant ainsi difficile l'appréciation de la portée de cette protection. Afin d'assurer la transparence de la démarche, de même qu'un minimum de sécurité juridique, la Chambre des Métiers demande à ce que tous les biotopes protégés soient clairement identifiés dans un cadastre complet et exhaustif des biotopes accessible via le géoportail.

La Chambre des Métiers soutient par ailleurs l'idée d'un moratoire de douze ans concernant l'identification de nouveaux biotopes et de six ans pour l'identification d'espèces protégées.

*

¹ Les 10 pistes de la Chambre des Métiers pour améliorer l'accès au logement (<http://www.cdm.lu/news/fiche/2016/03/les-10-pistes-de-la-chambre-des-metiers-pour-ameliorer-l-acces-au-logement>).

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Ad article 1^{er} – Objectifs

Les auteurs du projet de loi ont jugé utile d'élargir la portée du projet de loi en y rajoutant les objectifs de „la restauration des biotopes, des espèces et de leur habitat ainsi que des écosystèmes“ et „le maintien et la restauration des services écosystémiques“.

Contrairement aux auteurs du projet de loi qui estiment que leurs ajouts sont „suffisamment contraignant[s] pour assurer la protection de l'environnement et pour garantir une certaine sécurité juridique“, la Chambre des Métiers estime que les objectifs formulés sont trop vagues et pourraient en cas de refus d'autorisation aboutir à des litiges, d'autant plus que ni le terme „écosystème“ ni le terme „services écosystémiques“ ne sont définis dans le projet de loi. Une définition claire de ces termes contribuera à la sécurité juridique et aidera en outre à mieux distinguer entre les divers objectifs du texte: „la protection et la restauration des biotopes, des espèces et de leur habitat ainsi que des écosystèmes“ et „le maintien et la restauration des services écosystémiques“.

2.2. Ad article 3 – Définitions

Dans le contexte de la définition de la „zone verte“ (article 3.1.1), la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de rappeler aux communes de réformer leur plan d'aménagement général (PAG), visant spécifiquement les six communes du pays qui n'ont pas encore développé de PAG. Dans ces communes, tous les terrains qui ne sont pas situés dans des zones viabilisées font partie de la zone verte, réduisant ainsi l'offre de terrains à construire et contribuant à la pénurie de logement.

La Chambre des Métiers demande en outre que des définitions pour les termes „écosystème“ (article 1), „services écosystémiques“ (article 1) et „cohérence écologique“ (article 32) soient ajoutées à l'article 3. Ces définitions jouent un rôle important dans l'interprétation du texte de la loi.

2.3. Ad article 7 – Règles concernant les constructions existantes

Le paragraphe 1 de l'article 7 stipule que le ministre peut ordonner la modification de l'aspect extérieur d'une construction existante située dans une zone verte si celle-ci „compromet le caractère d'un site“. Même si elle est consciente du fait qu'il ne s'agit que d'un phénomène marginal, la Chambre des Métiers doit s'opposer à cette disposition beaucoup trop vague qui confère au ministre un pouvoir exorbitant. Les constructions légalement implantées risquent de voir s'imposer rétroactivement de nouvelles conditions. Si, par impossible, le Gouvernement entendait maintenir la disposition en cause, la Chambre des Métiers insiste à ce qu'une motivation explicite soit jointe à tout ordre de modification de l'aspect extérieur d'une construction existante.

Si la Chambre des Métiers peut en principe accepter qu'une autorisation soit nécessaire pour la rénovation et la transformation de constructions servant à l'habitation situées dans la zone verte (paragraphe 2), elle rappelle l'importance d'une procédure d'autorisation simple et rapide, de même que la limitation du besoin de l'obligation d'une autorisation aux cas où la rénovation touche les aspects extérieurs de la construction.

2.4. Ad article 13 – Fonds forestiers

Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, la Chambre des Métiers demande la modification suivante au paragraphe 2 de l'article 13: „Le ministre imposera, dans les conditions de la section 2 du chapitre 14, des boisements compensatoires quantitativement et qualitativement ~~au moins~~ égaux aux forêts supprimées et cela dans le même secteur écologique ou exceptionnellement dans le secteur limitrophe.“ Pour la justification de cette modification, elle renvoie au commentaire de l'article 17 ci-dessous.

2.5. Ad article 17 – Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes

Pour des raisons de clarté, mais surtout de sécurité juridique, la Chambre des Métiers demande la modification suivante au paragraphe 3 de l'article 17: „Sans préjudice des dispositions du paragraphe (2) alinéa 2, le ministre impose, dans les conditions de la section 2 du chapitre 14, des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique ~~au moins~~ équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés.“

Dans sa version actuelle, le projet permettrait au ministre d'imposer des mesures compensatoires comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique pouvant représenter par exemple le double

ou le triple de celle ayant trait aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés. Par conséquent, cette disposition confère au ministre des pouvoirs exorbitants, qui pourrait par conséquent décider des surcompensations. Toutefois, le but du projet de loi devrait être de réparer un dommage causé à l'environnement, donc d'équilibrer des incidences négatives d'un projet de construction par des mesures de compensation ayant un impact écologique positif, ni plus, ni moins. Le libellé actuel implique un niveau d'insécurité juridique auquel la Chambre des Métiers ne peut pas souscrire.

La Chambre des Métiers voudrait également insister sur le fait que des mesures compensatoires qui dépasseraient systématiquement le rapport 1:1 conduiront, à travers l'augmentation de la demande foncière qu'elles impliquent, à renchérir sensiblement les terrains devant faire l'objet de ces mesures et, le cas échéant, à réduire davantage les surfaces actuellement exploitées à des fins agricoles.

2.6. *Ad article 28 – intégrité de la zone Natura 2000 et mesures compensatoires*

Le premier paragraphe prévoit que le ministre peut autoriser un projet susceptible d'affecter une zone Natura 2000, si celui-ci, suivant l'évaluation des incidences prévue à l'article 27, n'a pas d'incidences sur la zone. Pour des raisons de transparence et de simplification, la Chambre des Métiers demande qu'un délai de réponse de la part du ministre soit défini dans le texte. Le principe de l'autorisation tacite en cas de non-réponse devrait être de mise.

La Chambre des Métiers regrette le flou qui entoure la présente disposition et l'insécurité juridique qu'elle peut impliquer pour des porteurs de projets de construction. En effet, s'il est évident que la présente loi protège les zones Natura 2000, un principe auquel la Chambre des Métiers souscrit entièrement, comment le porteur d'un projet situé en dehors d'une telle zone est-il censé savoir si un projet qu'il entend réaliser a une incidence significative sur une zone Natura? D'après la lecture de la Chambre des Métiers, a priori n'importe quel projet devant être réalisé sur n'importe quelle partie du territoire national est potentiellement touché par la présente disposition.

2.7. *Ad article 33 – Identification des zones protégées d'intérêt national*

Le paragraphe 1^{er} de l'article 33 prévoit que des parties du territoire peuvent être déclarées zones protégées d'intérêt national pour différentes raisons, parmi lesquelles on trouve la sauvegarde du paysage et le bien-être de la population. La Chambre des Métiers estime que cette disposition est trop vague dans le sens que le projet de loi semble réduire le „bien-être de la population“ à la seule protection de l'environnement, alors qu'il s'agit d'un concept revêtant de multiples facettes. Cette vue très réductrice de la réalité risque de devenir la source de conflits. Ainsi par exemple, d'aucuns pourraient voir la réalisation d'un centre récréatif comme un moyen d'accroître le bien-être de la population, alors que d'autres pourraient être d'avis que ce projet affecte défavorablement leur bien-être au niveau environnemental. La Chambre des Métiers estime en outre que la disposition visée dépasse les objectifs du projet de loi. Elle propose de faire la lecture suivante du texte: „Des parties du territoire peuvent être définies et déclarées zones protégées d'intérêt national, sous forme de réserve naturelle, sous forme de paysage protégé, ou sous forme de couloir écologique en vue d'assurer soit la sauvegarde des habitats ainsi que la sauvegarde des espèces soit la sauvegarde du paysage ~~ou le bien-être de la population~~, soit la connectivité écologique.“

2.8. *Ad article 37 – Servitudes et interdictions liées aux zones protégées d'intérêt national*

Six interdictions supplémentaires concernant les zones protégées d'intérêt national ont été ajoutées à l'article 37. Il s'agit notamment de l'interdiction ou de la restriction des activités susceptibles de modifier le régime des eaux ou l'utilisation des eaux, de l'interdiction de destruction de biotopes ou d'habitats d'espèces, et de l'interdiction d'activités incompatibles avec la tranquillité du site.

La Chambre des Métiers souligne que l'introduction d'interdictions supplémentaires va à l'encontre de l'objectif de la simplification administrative, d'autant plus que certaines d'entre elles, comme l'interdiction de la destruction des biotopes, sont couvertes par d'autres dispositions du projet de loi.

2.9. *Ad article 40 – Servitude provisoire*

La Chambre des Métiers doit s'opposer fermement à l'article 40, qui stipule que tous les effets de classement en zone protégée d'intérêt national visés à l'article 37 sont de vigueur dès que le ministre annonce son intention de classer un immeuble, et ce pendant une période de 24 mois. Cette disposition permettrait de bloquer un projet de construction pendant deux ans sans autres justifications ou

moyens de recours. La Chambre des Métiers estime que cette disposition risque fortement de porter atteinte au droit de propriété ancré dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

2.10. *Ad article 45 – Elaboration du plan national concernant la protection de la nature*

La Chambre des Métiers se pose des questions sur l'agencement entre le plan national concernant la protection de la nature et la loi sous objet, ainsi que le plan national pour un développement durable et le plan sectoriel Paysages. Elle demande aux responsables politiques de veiller à aligner les différentes initiatives et lois en matière de protection de la nature et des ressources naturelles afin d'éviter des incohérences. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que le plan sectoriel Paysages ne pourra prévoir de nouvelles servitudes, en ce que les servitudes doivent être consignées dans le présent projet, et qu'il devrait se limiter à définir des zones protégées.

La Chambre des Métiers souligne qu'elle fait partie des „*milieux concernés*“ mentionnés au paragraphe 1 de l'article 45 et qu'elle devrait donc être consultée lors de l'élaboration du plan national concernant la protection de la nature.

2.11. *Ad chapitre 12 – Droit de préemption*

Le chapitre 12 prévoit l'instauration d'un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national. La Chambre des Métiers rappelle son opposition à chaque extension du droit de préemption et approuve les observations critiques du Conseil d'Etat formulées dans son avis complémentaire du 17 juillet 2015 relatif au projet de loi dite bus²:

„(...) le Conseil d'Etat donne à considérer que le droit de préemption, sans être juridiquement de même nature que l'expropriation, constitue néanmoins une atteinte, à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose. (...)

A défaut d'encadrement du droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption, les pouvoirs préemptant disposent d'un pouvoir d'appréciation très large, ruais insuffisamment circonscrit selon le Conseil d'Etat. L'exercice du droit de préemption, dans ces conditions, s'expose au reproche d'arbitraire. Le défaut d'assigner un objectif précis au droit de préemption pourrait d'ailleurs ouvrir la porte à la mise en oeuvre de ce droit en vue de réaliser des opérations dépourvues de caractère d'intérêt public concret, comme l'acquisition de terrains non bâtis à des fins de thésaurisation, ou l'acquisition dans le but d'empêcher l'aliénation à une personne déterminée, ou encore pour empêcher la réalisation par l'acquéreur potentiel sur le terrain en cause d'un projet qui, tout en étant conforme au droit, est néanmoins jugé indésirable.

(...) l'ingérence doit satisfaire aux exigences de légalité et de proportionnalité. (...)

Pour la Cour [européenne des droits de l'homme], le principe de légalité commande que l'ingérence résulte de la loi au sens de la Convention, et il „signifie également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles“. En particulier, la mesure de préemption ne doit pas jouer „de manière arbitraire, sélective et guère prévisible“. (...)

Au sujet du principe de proportionnalité, le juge administratif luxembourgeois a formulé les considérations suivantes: „L'activité réglementaire doit encore, en vertu du principe de proportionnalité, être dans la mesure de l'objectif poursuivi et non pas outrepasser sa finalité sociale en empiétant sur les droits et libertés des particuliers au-delà de ce qui est nécessaire et utile à la réalisation des objectifs qu'elle a pour mission de poursuivre“.

(...) la loi démultiplie fortement les cas potentiels d'exercice d'un droit de préemption. Ce faisant, elle entrave considérablement, non pas seulement la prévisibilité, mais encore la rapidité des transactions immobilières entre particuliers, au point d'instaurer une insécurité certaine quant à l'issue des transactions immobilières envisagées, et alourdit en plus la procédure et la responsabilité notariales.“

Dans le cas d'espèce, les auteurs du projet s'abstiennent de préciser les objectifs poursuivis par le droit de préemption, de sorte que la Chambre des Métiers doit constater l'absence „*de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles*“ et qu'elle se trouve dans l'impossibilité de s'exprimer sur le caractère nécessaire et utile de cet instrument par rapport au but recherché.

² Numéro du dossier parlementaire: 6704⁴ (commentaire de l'article 36)

Dans son avis complémentaire du 21 juin 2016 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat précise „dans la suite de l'arrêt 101/13 du 4 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle que „*les servitudes imposées par l'aménagement du territoire national et local sont considérées comme des expropriations du moment que les attributs de propriété des terrains et immeubles concernés se trouvent privés d'un de leurs aspects essentiels*“³

La Chambre des Métiers est d'avis que la prolifération du droit de préemption est à éviter en ce qu'il est difficilement conciliable avec les principes d'un Etat de droit et constitue une entrave importante au droit de propriété.

Au vu de ces considérations, la Chambre des Métiers propose de supprimer les articles 47 à 54.

Si le Gouvernement se trouve dans l'impossibilité de suivre ces recommandations, la Chambre des Métiers insiste à titre subsidiaire, sur une réduction de la durée de la procédure, en raccourcissant le délai de la notification prévu au paragraphe 1 de l'article 51, par exemple, à un mois.

2.12. Ad article 57.1 – Dossier de demande d'autorisation

La Chambre des Métiers salue la structuration de cet article, qui contribue à clarifier les différentes étapes de la procédure d'autorisation.

Bien que l'article présente une nette amélioration vis-à-vis du texte actuel, certaines dispositions sont encore perfectibles. Ainsi, la Chambre des Métiers estime que le critère de „*l'intégrité et la beauté du paysage*“, utilisé au paragraphe 4, est sujet à interprétation et laisse la porte ouverte à l'arbitraire. Partant, elle propose de le supprimer.

En effet le terme „*beauté du paysage*“ relève du domaine esthétique et n'a pas de lien avec l'objectif principal du présent projet de loi, à savoir la protection de l'environnement, donc de la faune et de la flore. Le fait de fonder une procédure d'autorisation sur des critères subjectifs, non scientifiques, est source d'insécurité juridique.

Le paragraphe 5 stipule que les frais relatifs à une éventuelle étude d'impact sont à supporter par le demandeur. La Chambre des Métiers souhaite que lors de la détermination de la valeur des éco-points, l'avancement desdits frais soit déduit de cette valeur.

Au paragraphe 7, la Chambre des Métiers propose la modification suivante: „*Un formulaire aux fins de la constitution complète du dossier ~~pourra être~~ sera établi par le ministre et ~~pourra être~~ sera disponible sur le site internet du ministère ayant l'environnement dans ses attributions.*“

En effet dans le souci d'assurer une procédure uniforme et transparente, la mise à disposition et la publication d'un tel formulaire de la part des autorités compétentes s'impose.

La Chambre des Métiers salue le fait que le ministre ne peut solliciter des informations supplémentaires qu'une seule fois. Elle s'oppose cependant à ce que des études supplémentaires puissent être demandées. Cette disposition risque d'alourdir ou de prolonger arbitrairement la procédure.

2.13. Ad article 57.2 – Délivrance d'autorisation

Le paragraphe 1^{er} de l'article prévoit que „*le silence du ministre vaut refus d'autorisation*“. La Chambre des Métiers s'oppose à l'introduction du refus tacite; d'une part, parce que tout requérant est en droit de recevoir des informations complètes et fiables de la part de l'administration, et d'autre part, parce que le principe de l'autorisation tacite est promu dans le cadre de la simplification administrative, et a déjà été introduit dans d'autres réglementations. La Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'assurer une certaine cohérence en la matière en maintenant le principe de l'autorisation tacite.

Selon la Chambre des Métiers, une autorisation accordée par le ministre devrait avoir une validité de deux ans, durée qui pourra être prorogée par le ministre. Il faudra veiller à éviter des durées de validité aléatoires pour maintenir un minimum de sécurité juridique. La Chambre des Métiers propose donc la modification suivante au paragraphe 5: „*L'autorisation a une validité de deux ans à partir de sa délivrance. Toutefois, le ministre peut fixer une autre durée de validité de l'autorisation.*“

³ Numéro du dossier parlementaire: 6694¹³

En ce qui concerne la deuxième phrase de ce paragraphe, „*l'autorisation devient caduque si les constructions n'ont pas été commencées de manière significative endéans la durée de validité de l'autorisation*“, la Chambre des Métiers relève que la formulation utilisée pour caractériser le commencement des travaux „*de manière significative*“ manque de précision.

Le sixième paragraphe prévoit que le ministre peut limiter dans le temps le maintien de la construction voir même la continuation de l'activité. La Chambre des Métiers se demande quels cas de figures sont visés et selon quels critères le ministre pourrait prendre une telle décision. En l'absence d'explications à ce sujet, la Chambre des Métiers ne peut que demander la suppression de ce paragraphe.

2.14. *Ad article 59 – Refus d'autorisation*

La Chambre des Métiers note que les refus d'autorisations doivent se baser sur l'objectif général de la loi tel que défini à l'article premier. Elle ne peut en outre pas accepter qu'un refus d'autorisation soit basé sur un „*préjudice à la beauté et à l'intégrité du paysage*“ en l'absence de critères objectifs entourant cette notion.

La Chambre des Métiers demande à ce que le paragraphe 2 soit modifié de la façon suivante:

„*Sans préjudice d'autres dispositions de la présente loi, les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant:*

- *sont de nature à porter préjudice à la beauté et à l'intégrité du paysage, à l'intégrité des zones protégées, ou*
- *s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, des espèces protégées particulièrement ainsi que leurs habitats, les habitats d'intérêt communautaire, y compris la connectivité écologique, ou du milieu naturel en général, ou*
- *lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1^{er}.*“

2.15. *Ad article 60.1 – Objet des mesures compensatoires*

Selon le paragraphe 5 „*le ministre veille à éviter la réalisation de mesures de compensation sur des terrains à haute valeur agricole (...)*“.

La Chambre des Métiers comprend les craintes du secteur agricole relatives à la disponibilité d'un de ses principaux facteurs de production; elle se doit cependant pour sa part de mettre en garde contre une raréfaction du potentiel de terrains pouvant faire l'objet de mesures compensatoires. Celle-ci mènera inéluctablement à des hausses de prix de ce type de foncier qui, si elles se répercutent au niveau de la valeur des éco-points, auront notamment pour conséquence de renchérir davantage le logement, ce qui serait contraire à la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine.

Par conséquent, il faut rappeler que la politique de protection de l'environnement n'opère pas en vase clos. Les mesures qui en découlent ont des répercussions concrètes sur d'autres champs politiques, de sorte que la Chambre des Métiers promeut une approche intégrée se caractérisant par un certain pragmatisme.

2.16. *Ad article 60.2 – Envergure des mesures compensatoires*

La Chambre des Métiers propose la modification suivante du paragraphe 1: „*Le ministre peut déterminer l'envergure des mesures compensatoires à l'aide d'un système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points.*“ En effet, le libellé actuel du projet pourrait laisser présumer qu'à côté du système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points, il existe un autre mécanisme d'évaluation.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers exige l'application d'une méthode unique et transparente afin d'éviter le risque de verser dans l'arbitraire.

Il faudra en outre veiller à agréer un nombre suffisant de bureaux pour l'évaluation de la différence en éco-points entre l'état initial et l'état final des terrains, afin d'éviter que des travaux ne soient inutilement retardés à cause de la surcharge des bureaux agréés. Il s'agit de ne pas commettre les erreurs du passé en créant des goulots d'étranglement similaires à la mise en oeuvre, dans une première phase, de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2.17. *Ad article 60.3 – Réalisation des mesures compensatoires dans les pools compensatoires*

Cet article prévoit que le comité de gérance est demandé en son avis concernant les zones destinées à la création de pools compensatoires. D'après l'article 60.6 le comité de gérance a également pour

mission de proposer au ministre des zones destinées à la création de pools compensatoires. La Chambre des Métiers rend attentif au fait que, d'un côté le comité de gérance propose des zones, et que d'un autre côté, il est appelé à donner un avis sur ces mêmes zones.

La Chambre des Métiers fait état de la lourdeur de la procédure d'avis. L'introduction de délais pour recueillir les avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel et du comité de gérance simplifierait la procédure et augmenterait la transparence.

La Chambre des Métiers demande en outre aux auteurs de corriger le nom de l'Observatoire de l'Environnement naturel dans cet article: „*Les zones destinées à la création de pools compensatoires sont soumises pour approbation au ministre, le comité de gérance instauré à l'article 60.6 et l'Observatoire ~~sur~~ de l'Environnement naturel demandés en leur avis.*“

Le paragraphe 2 impose aux communes ou aux syndicats de communes de mettre en place et de gérer les pools compensatoires régionaux et de disposer à cet effet du personnel ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique. Un grand nombre de communes, à fortiori celles de taille réduite, ne disposent pas de ce personnel, de sorte que cette disposition ne correspond pas à une demande réaliste. Si le législateur optait tout de même pour le maintien de la présente disposition, la Chambre des Métiers demande au ministère de mettre à disposition le personnel nécessaire aux communes pour assurer le fonctionnement du système de la compensation écologique au niveau régional.

2.18. *Ad article 60.4 – Paiement des mesures compensatoires*

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le paragraphe 1 de l'article 60.4 manque de clarté, alors que les termes d'„*exécution de l'autorisation*“, pourraient prêter à confusion. La disposition en question devrait avoir comme résultante que le demandeur d'autorisation doit effectuer le paiement de la redevance en relation avec les mesures compensatoires avant de commencer les travaux. Par conséquent, la Chambre propose de clarifier ce point en modifiant la dernière phrase du paragraphe 1 comme suit: „*Le paiement de ladite redevance doit être effectué avant l'exécution de l'autorisation le commencement des travaux dûment autorisés en rapport avec l'article 13, l'article 17, l'article 28 ou l'article 58(1).*“

Le paragraphe 2 de l'article 60.4 indique que la valeur monétaire des éco-points sera précisée par un règlement grand-ducal. La Chambre des Métiers estime cependant que cette valeur devrait être fixée par le projet de loi lui-même. Toutefois, la Chambre des Métiers comprend le souhait du Gouvernement d'éviter un processus législatif laborieux lors de chaque modification de la valeur monétaire des éco-points et elle peut accepter que seule la valeur monétaire maximale ou une fourchette de valeurs soit fixée par la loi.

La Chambre des Métiers demande en outre à ce que la valeur monétaire des écopoints soit déterminée de commun accord avec toutes les parties prenantes. La valeur doit être choisie de manière à ce que la compensation à travers les pools compensatoires soit plus avantageuse que l'exécution de mesures compensatoires sur un terrain dont le demandeur a la maîtrise foncière. Des coûts surdimensionnés pour la compensation écologique d'un projet immobilier seront sans doute transférés sur le client et contribueront donc à la hausse du prix de logement.

Des informations supplémentaires sur la façon dont la valeur des éco-points sera déterminée et adaptée au fil des années sont nécessaires pour l'évaluation du système proposé.

2.19. *Ad article 60.6 – Comité de gérance*

La Chambre des Métiers demande à être représentée au sein du comité de gérance, qui devrait garantir la participation de toutes les parties prenantes.

2.20. *Ad article 64 – Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles*

La Chambre des Métiers note la prolifération d'instances de consultation dans ce projet de loi. Outre l'Observatoire de l'Environnement naturel, créé par la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat, le projet de loi prévoit un comité de pilotage Natura 2000 (article 31), un comité de gérance (article 60.6) et un Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources (article 64). Bien que chaque organe ait des missions distinctes, un regroupement aurait pu être considéré. La Chambre des Métiers s'oppose en général à la multiplication d'organes consultatifs dans un même domaine, en ce qu'elle rend les procédures moins transparentes et les charges administratives plus lourdes.

Par souci de cohérence, la composition du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles devrait être précisée dans le projet de loi, tel que ceci est le cas pour le comité de gérance instauré par l'article 60.6.

La Chambre des Métiers estime que le premier tiret du paragraphe 1 de l'article 64 est à compléter comme suit: „*d'assurer les tâches prévues par les articles 22, 30, et 34 et 44;*“; attendu que l'article 44 sur la procédure de désignation des zones protégées d'intérêt communal se réfère également à la demande de l'avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources.

2.21. *Ad article 65 – Accès spécifiques*

L'article 65 règle l'accès aux chantiers et constructions du ministre, de ses délégués et porteurs d'ordre de mission et des membres du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. La Chambre des Métiers propose la modification suivante: „*Le ministre, son délégué, les porteurs d'un ordre de mission du ministre, les membres du conseil Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles ainsi que les agents de l'Administration de la nature et des forêts et de l'Administration de la gestion de l'eau ont accès ~~entre le lever et le coucher du soleil~~ pendant les heures d'ouvertures des chantiers à tous les cours d'eau et à tous les fonds non bâtis, chantiers et constructions sujets à autorisation en vertu des dispositions de la présente loi.*“ L'accès des personnes autorisées en dehors des heures d'ouverture des chantiers pose un risque de sécurité non-négligeable et n'est pas acceptable pour la Chambre des Métiers.

Par ailleurs, elle se demande si cet accès au chantier ne devait pas être limité à un cercle plus restreint de personnes, alors qu'à titre d'illustration, la multiplicité d'acteurs en charge du contrôle de la sécurité alimentaire constitue un exemple à ne pas suivre, en ce qu'il mène, dans certains cas, à la formulation de recommandations et d'exigences qui s'opposent les unes aux autres.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 14 février 2017

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

