

N° 7048²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.4.2017)

Le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après le „Projet de loi sous avis“) a pour objectif une refonte en profondeur de la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. La loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après la „Loi du 19 janvier 2004“) est quant à elle abrogée (article 75).

Le Projet de loi sous avis se propose de renforcer la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles Luxembourg¹, afin de:

- renforcer la protection des habitats et des espèces en vue d’empêcher l’extinction des espèces, de restaurer les habitats et de rétablir les écosystèmes;
- sauvegarder l’intégrité de l’environnement naturel, maintenir et améliorer la biodiversité et protéger la flore et la faune ainsi que leurs biotopes;
- apporter plus de cohérence avec les objectifs des conventions et accords internationaux;
- procéder à une simplification administrative et rendre la loi plus transparente et accessible pour tous les administrés;
- sauvegarder des terrains à haute valeur agricole;
- clarifier les procédures de classement des zones protégées communautaires et
- renforcer le rôle des communes.

Dans le Projet de loi sous avis, le cadre légal est notamment clarifié à travers l’introduction de définitions plus précises et d’intitulés avant les articles, respectivement les groupes d’articles. Par ailleurs, il met en place plusieurs nouveautés, telles que la distinction entre les constructions futures et existantes, l’élaboration d’un comité de pilotage „Natura 2000“ et un droit de préemption limité aux zones protégées d’intérêt national. Ce à quoi s’ajoute, la mise en place, voire l’amélioration de deux systèmes de mesures, à savoir les mesures d’atténuation² et les mesures compensatoires³, ainsi que l’introduction d’un registre. Les nouveautés introduites ainsi que les mesures précitées seront commentées plus amplement ci-après.

1 Exposé des motifs du Projet de loi sous avis, Etat des lieux environnemental.

2 Commission de l’Environnement, réunion du 15.9.2016: „les mesures d’atténuation, permettant au ministre, au lieu d’interdire tout projet qui serait susceptible d’avoir une incidence significative sur des espèces protégées, de mettre en place un système de mesures visant à annuler les perturbations éventuelles sur lesdites espèces tout en autorisant, au cas par cas, le projet.“
http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/140/699/163998.pdf

3 Commission de l’Environnement, réunion du 15.9.2016: „les mesures compensatoires, prévoyant la création ou la restauration de biotopes ou habitats dans un but de compenser les déficits écologiques perpétrés suite à la destruction, la réduction ou la détérioration d’espaces naturels liées à la réalisation de projets d’infrastructure. Par le passé la mise en œuvre de mesures compensatoires s’est avérée globalement insatisfaisante pour des raisons diverses“.
http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/140/699/163998.pdf

Finalement, le Projet de loi sous avis se propose d'élaborer plusieurs nouveaux règlements grand-ducaux, dont un règlement fixant les constructions en zone verte⁴, un règlement grand-ducal pour la mise en œuvre de l'article 17 abordant l'interdiction de destructions d'habitats et de biotopes⁵ ou encore un règlement grand-ducal introduisant le nouveau système des éco-points dans le cadre des mesures compensatoires. La Chambre de Commerce regrette que la quarantaine de projets de règlement grand-ducal n'ait pas été transmise en même temps que le Projet de loi sous avis.

Tel qu'indiqué dans la fiche financière, le Projet de loi n'aurait pas d'impact financier particulier sur le budget de l'Etat.

*

RESUME SYNTHETIQUE

La Chambre de Commerce salue la refonte de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui apporte à ses yeux, plus de transparence et de lisibilité. Cependant, la Chambre de Commerce regrette que la multitude des règlements grand-ducaux à prendre en exécution ne fussent pas joints au Projet de loi sous avis en tant que projets, ce qui lui aurait permis de l'apprécier en pleine connaissance de cause. Elle se pose en outre la question, alors que certains d'entre eux ont pour objet de fixer des critères d'appréciation, si les dispositions légales du Projet de loi sous avis sont suffisamment étayées.

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement la mise en place de mesures compensatoires, de réserves foncières sous forme de pools compensatoires et d'éco-points, qui favorisent selon elle la transparence du système de compensation. Toutefois, elle aurait salué plus de détails, surtout aux commentaires des articles, sur le principe des mesures compensatoires, sur les modalités de suivi ou de contrôle y relatives ainsi que sur les critères d'autorisation ministérielle en matière du débit des éco-points du registre des mesures compensatoires.

En outre, plusieurs articles en lien avec lesdites mesures compensatoires, s'avèrent difficilement appréhendables et pourront être sources d'insécurité juridiques. Notamment les démarches relatives à „l'instauration ou la modification de servitude relative aux besoins de compensation“ et de „la modification ou la délimitation de la zone verte“ évoquées à l'article 5 relatif à l'approbation d'un projet dans le cadre d'un projet d'aménagement général, s'avèrent très difficilement compréhensibles. La Chambre de Commerce juge en outre que la définition de la zone verte doit être réanalysée, que les délais des procédures introduits sous cet article sont trop longs. D'ordre général, elle est d'avis qu'il faudrait accélérer les procédures d'autorisation de projet (de construction ou autres) prévues dans le Projet de loi sous avis.

Il s'y rajoute que la Chambre de Commerce n'est pas favorable aux servitudes liées aux zones protégées d'intérêt national (article 37) qu'elle juge trop restrictives. Elle est en outre d'avis qu'ils devront dès lors faire l'objet d'une juste indemnité. De plus, le droit de préemption institué dans le cadre de dudit Projet de loi au profit de l'Etat, des communes et des syndicats de communes (articles 47 à 54) va trop loin aux yeux de la Chambre de Commerce étant donné qu'il constitue une atteinte trop importante au droit de propriété.

La Chambre de Commerce attire également l'attention sur la nécessité de trouver un bon équilibre entre les activités de certains secteurs, notamment des industries de la production et de la transformation de bois, et les fonctions liées à la protection de la nature et des ressources naturelles. Elle estime qu'il convient d'évoquer cet équilibre à un endroit approprié à déterminer dans le Projet de lois sous avis.

Si elle accueille favorablement le travail important de recherche, de cohérence, de lisibilité et de transparence mené par les auteurs du Projet de loi sous avis, elle estime néanmoins que certaines règles,

4 L'article 6 du Projet de loi sous avis dispose que „sont conformes à l'affectation de la zone verte, des constructions ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques ... Ces activités d'exploitation dont les critères sont précisés par voie de règlement grand-ducal ...“

5 L'article 17 du Projet de loi sous avis adresse l'interdiction de destructions d'habitats et de biotopes. Son paragraphe 7 indique qu'„un règlement grand-ducal précise les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes protégés et habitats ...“

concepts et terminologies, mériteraient d'être davantage clarifiés, afin de faciliter leur application sur le terrain par tous les acteurs concernés.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le Projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

*

RAPPEL HISTORIQUE DU CADRE LEGISLATIF

Sur le plan européen, les directives dites „Oiseaux“ de 1979 et „Habitats“ de 1992 visent à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats les plus précieux et les plus menacés en Europe à travers la mise en place d'un réseau européen de zones de protection de la nature.

Au Luxembourg, la loi relative à la protection de la nature et des ressources naturelles a été reformée à plusieurs reprises.

La **loi modifiée du 19 janvier 2004** concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après la „Loi du 19 janvier 2004“) a pour objectif de préserver et de rétablir les services et processus écosystémiques à l'échelle paysagère et nationale, ainsi que d'enrayer la perte de la diversité biologique par la conservation des espèces et habitats menacés d'intérêt national et communautaire.

Afin de procéder à une refonte de la législation en matière de la protection de la nature et des ressources naturelles, le **Projet de loi n° 6477**⁶ avait été déposé le 14 septembre 2012. Il avait notamment pour objectif de modifier la Loi du 19 janvier 2004, ainsi que dans une moindre mesure, certains autres textes juridiques⁷.

Outre la simplification administrative, les principales modifications apportées à la Loi du 19 janvier 2004 par le Projet de loi n° 6477 étaient la création d'une nouvelle catégorie de zones protégées, appelées „zones protégées agréées“; l'accroissement du rôle des communes dans la mise en œuvre de la politique environnementale; l'introduction du principe de la simultanéité entre l'action de destruction d'un habitat protégé et l'opération de compensation; l'introduction d'un „Oekobonus“⁸; et la mise en place d'un registre prévoyant la comptabilisation de mesures compensatoires.

Le Projet n° 6477 faisait l'objet de nombreux commentaires de la part des chambres professionnelles. La Chambre de Commerce avait notamment souligné dans son **avis n° 4030 du 20 septembre 2012**⁹ que de nombreux termes demeuraient flous, certains délais dans le chef des administrations n'étaient pas indiqués, la simplification administrative était insuffisante et que diverses dispositions relatives à la procédure de participation et d'enquête publique n'étaient pas uniformes. En outre, la Chambre de Commerce n'était pas en faveur de la création du nouveau statut de „zones protégées agréées“¹⁰, à côté des zones protégées d'intérêt communautaire, de zones protégées d'intérêt national et de zones protégées d'importance communale. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les zones précitées auraient pu amplifier le phénomène d'atomisation des compétences en matière de protection de la nature et devenir une possible source de confusion et de complexité, vu la multitude de zones déjà protégées par la législation.

6 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, l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière, la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes de l'environnement.

7 Avis n° 4030 de la Chambre de Commerce du 20 septembre 2012: „le projet de loi modifie par ailleurs la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1^{er} juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ainsi que la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.“

8 L'oekobonus permet une évaluation systématique et objective de la valeur écologique d'un terrain et contribue à optimiser les mesures compensatoires nécessaires.

9 http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4030_MST_SBE_protection_nature.pdf

10 Les zones protégées agréées permettent à tout propriétaire, personne physique ou personne morale autre que l'Etat ou les communes ayant pour objet statutaire principal la conservation de la nature, de demander qu'un terrain soit désigné „zone protégée agréée“ en vue de la sauvegarde, de la protection et de la gestion d'espèces ou d'habitats indigènes.

Les auteurs du Projet de loi sous avis précisent qu'en raison de plusieurs éléments factuels, il n'était plus possible de rester sur des amendements gouvernementaux et qu'il a été décidé dès lors d'effectuer une refonte intégrale de la loi. Le présent Projet de loi sous avis est voué à remplacer donc le Projet n° 6477.

A noter également qu'un **projet de loi n° 6704 dit „omnibus“** avait été déposé le 16 juillet 2014 dans une optique de simplification administrative et avait pour objectif de modifier plusieurs textes¹¹, dont la Loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ce dernier a longuement été débattu au sein de la Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés et a été voté en date du 8 février 2017.

A l'égard du Projet de loi n° 6704 dit „omnibus“, la Chambre de Commerce avait émis un avis commun avec la Chambre des Métiers en date du **13 novembre 2014**¹². En ce qui concerne l'adoption récente de la Loi „omnibus“ issue dudit projet de loi, la Chambre de Commerce se réfère à cet avis commun, en rappelant son support pour (i) l'introduction d'un délai de 15 jours à compter duquel un dossier de demande de projet de modification de délimitation de zone verte approuvé par le conseil communal est transféré au Ministre de l'Environnement (modification de l'alinéa 6 de l'article 5 de la Loi du 19 janvier 2004) et (ii) la suppression de l'autorisation du Ministre de l'Environnement pour toute construction à l'intérieur de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'une distance inférieure à 30 mètres des bois et forêts d'une étendue d'un hectare au moins, ainsi que des cours d'eau (suppression de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la Loi du 19 janvier 2004). En outre, la Chambre de Commerce soutient la possibilité que le Ministre peut accorder deux prorogations du délai de péremption d'une durée maximale d'une année chacune, dans le cas où le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative et que l'autorisation (délai deux ans) est périmée de plein droit (remplacement de l'alinéa 4 de l'article 57 de la Loi du 19 janvier 2004). Elle aurait toutefois préféré que les durées de l'autorisation initiale pour l'autorisation de construire (1 an) ainsi que de l'autorisation en matière de l'environnement (2 ans) aient été harmonisées.

En outre, dans un contexte plus général, il convient de soulever que la Chambre de Commerce regrette que le principe européen de „hiérarchie des évaluations environnementales“ ne soit pas instauré au Luxembourg. Ce principe permettrait aux porteurs de projets d'utiliser les données issues des évaluations environnementales stratégiques („EES“), qui ont été préparées en amont par les autorités compétentes, dans leurs évaluations respectives des incidences environnementales („EIE“)¹³. De plus, tel que précisé dans l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 11 avril 2016 sur les amendements parlementaires et gouvernementaux relatifs au Projet de loi „Omnibus“¹⁴, la Chambre de Commerce estime qu'il serait bénéfique de définir une approche intégrée pour l'ensemble de la législation environnementale, de simplifier systématiquement les procédures de l'urbanisme et de l'environnement, de limiter l'implication de multiples autorités compétentes et de définir des délais de réponse contraignants dans les législations afférentes.

11 Projet de loi n° 6704 („Omnibus“) portant modification de:

- a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- b) la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire;
- c) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement;
- d) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- e) la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
- f) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
- g) la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux;
- h) la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
- i) la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
- j) la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois; et abrogation de:
 - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

12 Avis du 13 novembre 2014 de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers,
http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4285MST_Avis_commun_CdC_CdM_PL_omnibus_FINAL.pdf

13 Idem.

14 Avis complémentaire du 11 avril 2016 de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers,
http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4285bisMST_Omnibus.pdf

Le Projet de loi n° 7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, consacrant notamment la mise en place du pool compensatoire national en matière de compensation écologique¹⁵, a été adopté en session du 22 juillet 2016, des ministres réunis en Conseil.

*

LE CONTENU DE LA REFORME

Le présent Projet de loi sous avis se base sur les acquis de la Loi de 2004 et reprend les grandes lignes du Projet de loi n° 6477 précité (voir l'avis n° 4030 de la Chambre de Commerce du 20 septembre 2012¹⁶). Par ailleurs, il introduit certaines nouveautés que la Chambre de Commerce commente brièvement ci-après.

A. Nouvelles procédures pour construire en zone verte (articles 6 et 7)

Sans préjudice des observations qui seront faites dans le cadre du commentaire des articles, la Chambre de Commerce observe que le Projet de loi sous avis prévoit une distinction entre les constructions futures et les constructions existantes en zone verte. Même si le principe de non-constructibilité prévaut toujours en zone verte, l'article 6 prévoit des dérogations à ce principe pour les nouvelles constructions. Ces dernières comprennent les „*constructions ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui gèrent des surfaces proches de leur état naturel*“. A cette fin, le Projet de loi sous avis propose de mettre en œuvre un règlement grand-ducal dans lequel les critères de ces activités d'exploitation des nouvelles constructions seront précisés.

Peuvent également être érigées en zone verte, les constructions servant à l'habitation ayant un lien fonctionnel direct avec les activités d'exploitation précitées, des constructions nécessaires à la détention de chevaux (également à préciser dans un règlement grand-ducal) ainsi que, des constructions indispensables à l'utilisation d'installations techniques et de mobiliers urbains dans des zones de verdure ou de parc public.

L'article 7 concerne les constructions existantes en zone verte, qui ne peuvent être rénovées et transformées qu'avec l'autorisation du Ministre. Le premier paragraphe de l'article 7 dispose que le Ministre peut ordonner que l'aspect extérieur d'une construction soit modifié, si cette dernière, située en zone verte, compromet le caractère d'un site.

La Chambre de Commerce regrette, comme relevé ci-avant, que les divers projets de règlement grand-ducal n'aient pas été joints au présent projet de loi.

B. Introduction des mesures d'atténuation (article 24)

Aux termes du premier paragraphe de l'article 24, une autorisation du Ministre est requise lorsque des projets, plans ou activités pourront avoir une incidence significative sur des espèces protégées particulièrement. Au lieu d'interdire le projet entier, le Ministre peut prescrire dans son autorisation, des mesures d'atténuation visant à éliminer voire à réduire les effets négatifs ou les perturbations éventuelles desdits projets sur des espèces protégées.

Les auteurs du Projet de loi sous rubrique précisent dans leurs commentaires des articles que les mesures d'atténuation sont prévues par le manuel d'interprétation de la protection stricte de la Commission européenne. Un règlement grand-ducal précisera les modalités d'application des mesures d'atténuation à l'avenir.

¹⁵ Conseil de Gouvernement, Résumé des travaux du 22 juillet 2016, communiqué publié le 22.7.2016, <http://www.gouvernement.lu/6188201/22-conseil-gouvernement>

¹⁶ http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4030_MST_SBE_protection_nature.pdf

C. Modification du système relatif aux mesures compensatoires (articles 17 et 60)

Le Projet de loi sous avis apporte des améliorations aux mesures compensatoires et met en place un cadre légal plus précis. Lesdites mesures compensatoires sont introduites à l'article 17 et détaillées à partir de 60 (1) jusqu'à 60 (6).

Les biotopes protégés ainsi que les mesures à considérer comme une réduction, destruction ou détérioration seront définies et listées dans un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce rappelle que le principe général est une interdiction de réduire, détruire ou détériorer les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire.

Toutefois, en zone verte, des dérogations peuvent être apportées à ce principe d'interdiction dans certains cas de figure, listés sous l'article 17 (2)¹⁷. Si une dérogation à l'interdiction est accordée, le Ministre impose des mesures compensatoires, qui comprennent des restitutions des biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés (paragraphe (3), article 17).

En dehors des zones vertes, une autorisation du Ministre est également requise en cas de réduction, destruction et détérioration des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire, ainsi que des habitats des espèces d'intérêt communautaire. Cependant, le deuxième alinéa du deuxième paragraphe de l'article 17 dispose que le débit des éco-points du registre¹⁸ ainsi que le paiement de la redevance dans le cadre d'une compensation dans des pools compensatoires vaut autorisation dans ce contexte.

Lors d'une destruction d'habitats et de biotopes, un système d'autorisation et de compensation est donc mis en place. La compensation, à savoir la restitution de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés, sera dès lors possible grâce à des „pools compensatoires“. Le coût des mesures compensatoires sera supporté par les demandeurs d'autorisation.

Plusieurs mesures sont ainsi améliorées, voire mises en place, parmi lesquelles:

- les pools compensatoires: environ 20 de ces pools compensatoires seront créés au Luxembourg¹⁹. Ils serviront de réserves foncières à haut potentiel d'amélioration écologique, qui permettront aux porteurs de projets de „compenser“ leur impact sur les biotopes et habitats. Les mesures compensatoires pourront dès lors être réalisées par le biais d'une démarche planifiée et anticipée; comme l'indiquent les auteurs du Projet de loi sous avis. Tel que précisé dans l'exposé des motifs, cette approche permettra, entre autres, de limiter dans le temps les délais entre destruction et compensation voire d'accélérer les procédures d'autorisation, de mieux planifier la localisation des mesures compensatoires et de rationaliser les coûts. L'Administration de la nature et des forêts gère les pools et mesures compensatoires. Le Projet de loi prévoit deux types de pools, à savoir un pool national et des pools régionaux (gérés par des communes ou syndicats communaux). Les coûts relatifs à la constitution et à la gestion des pools compensatoires seront pris en charge par le Fonds pour la protection de l'environnement.
- les éco-points: l'envergure des mesures compensatoires sera déterminée grâce à un système numérique d'évaluation. Ce dernier permettra de quantifier la valeur écologique des biotopes et habitats. Le nombre d'éco-points à attribuer à chaque biotope ou habitat sera précisé dans un règlement grand-ducal.
- un registre: Un nouveau registre, géré par l'Administration de la nature et des forêts, permettra d'enregistrer et de comptabiliser en éco-points de mesures compensatoires ainsi que des terrains y relatifs (Article 60.5). Le Ministre autorise le débit du registre des éco-points des mesures compensatoires. L'article 60.5 prévoit que cette autorisation ministérielle peut être refusée si „l'évaluation

17 L'ancien article 17 disposait qu'une dérogation à cette interdiction n'y était prévue qu'à titre exceptionnel pour des motifs d'intérêt général. Le nouveau article 17 indique qu'une dérogation à l'interdiction peut être accordée dans plusieurs cas: dans le but d'utilité publique, en vue de la restructuration du parcellaire agricole, en vue de l'exécution des mesures d'amélioration de biotopes dans le cadre d'un plan d'action „Habitat“ ou „Espèce“ ou en vue d'une gestion forestière durable.

18 Les concepts feront l'objet de développements ci-après.

19 Interview avec Camille Gira, publié le 25.10.2016, „Zusammenarbeit statt Konfrontation“, <http://www.gouvernement.lu/6429014/25-gira-wort>

en éco-points ou l'envergure de la compensation ne sont pas conformes aux dispositions du règlement grand-ducal précisé à l'article 60.2 (2)“. A noter que le règlement grand-ducal introduisant le nouveau système des éco-points dans le cadre des mesures compensatoires n'est pas encore disponible.

D. L'introduction d'un comité de pilotage „Natura 2000“ (article 31)

Pour les zones „Natura 2000“²⁰, déclarées obligatoires par règlement grand-ducal, les mesures de conservation nécessaires impliquent des plans de gestion appropriés et spécifiques à ces zones. L'article 31 du Projet de loi sous avis introduit la mise en œuvre d'un comité de pilotage „Natura 2000“, qui sera composé de membres de différents ministères et organismes, et aura pour mission de faire le suivi de la mise en place des plans de gestion „Natura 2000“.

Il s'y rajoute nombre d'autres changements. La procédure d'adoption de zones protégées d'intérêt communal a notamment été changée et se rapproche dès lors de celle d'un plan d'aménagement général. De plus, les procédures d'autorisation ont été revisitées et la notion de „surface agricole à haute valeur agricole“ a été insérée dans le Projet de loi sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'un point de vue général, la Chambre de Commerce salue la refonte de la législation en termes de protection de la nature et des ressources naturelles. Eu égard aux scénarios de croissance démographique future du pays et afin de prévenir la dégradation de la qualité de l'environnement et des habitats au Luxembourg, la mise en place d'un cadre légal précis qui vise à sauvegarder la diversité biologique, l'intégrité de l'environnement naturel, la restauration des espaces naturels et des biotopes s'avère en effet nécessaire.

Le Projet de loi sous avis apporte plus de transparence et de lisibilité en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, grâce à la sous-division et le regroupage des thèmes en chapitres. La Chambre de Commerce se prononce également en faveur des mesures de simplification administrative prévues par le Projet de loi sous avis. Elle salue la mise à jour de la terminologie par rapport à la réglementation européenne et l'introduction de définitions plus claires qui permettront de faciliter l'application pratique du Projet de loi sous avis.

Si elle soutient en général la mise en œuvre de nouveaux règlements, dont ceux liés aux biotopes protégés, aux constructions en zone verte, à la mise en œuvre de l'article 17 (destructions d'habitats et de biotopes) et au système des éco-points dans le cadre des mesures compensatoires, elle tient toutefois à souligner la difficulté d'évaluer l'ampleur réelle du Projet de loi sous avis en raison du renvoi aux nombreux règlements grand-ducaux qui ne sont pas encore disponibles. En outre, elle estime que certaines dispositions, comme celles en lien avec les servitudes mentionnées sous l'article 5, auraient dû être davantage précisées dans le Projet de loi sous avis.

Il s'avère également important, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'impliquer davantage les entreprises dans le processus afin d'assurer que les dispositions proposées soient réalistes, cohérentes et applicables sur le terrain sans compromettre la vie des entreprises.

Ainsi, la Chambre de Commerce souhaiterait que l'idée émise à l'époque²¹ d'un *workshop* soit reprise. Tel qu'évoqué lors de la Commission du Développement du 19 juin 2013, ce dernier pourrait

20 D'après le Projet de loi sous avis, une zone protégée d'intérêt communautaire appelé zone Natura 2000 est „définie par voie de règlement grand-ducal selon l'article 26, qui doit assurer le maintien ou le cas échéant le rétablissement dans un état de conservation favorable, dans leurs aires de répartition naturelle, des habitats d'intérêt communautaire et des espèces d'intérêt communautaires.“

21 Lors de la Commission du Développement de la Chambre des Députés, du 19 juin 2013 dans le cadre d'une entrevue avec des représentants du Mouvement écologique et de *natur&ëmwelt* à l'égard du Projet de loi 6477, le Ministre délégué de l'époque (M. Marco Schank) avait indiqué qu'il organiserait un *workshop* avec tous les acteurs concernés afin de recueillir leur avis sur la mouture définitive du texte (règlement grand-ducal instaurant les modalités pratiques du fonctionnement du système numérique d'évaluation et de compensation).
http://chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/133/259/123528.pdf

se tenir avec tous les acteurs concernés afin de recueillir leur avis sur la version définitive des règlements grand-ducaux à mettre en œuvre. La Chambre de Commerce estime que spécialement les modalités des mesures compensatoires à instaurer devront être clarifiées. Des actions d'information et des renseignements claires et précises, notamment en matière d'élaboration de la „valeur des éco-points“, de la mise en œuvre des „pools compensatoires“ ou encore des „servitudes relatives au besoin de compensation“ (introduites par l'article 5) pourraient apporter plus de transparence à la mise en œuvre de telles mesures. Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce soutient la mise en place d'un „guiche unique“, qui recensera les informations en la matière.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Concernant l'article 1 – Objectifs

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'utilité du maintien de l'article 1, qui a un caractère purement descriptif. Elle observe toutefois qu'un lien est fait par rapport à l'article 59 et propose une adaptation en conséquence.

Concernant l'article 2 – Zones protégées

Concernant l'article 2, la Chambre de Commerce réitère les mêmes doutes que pour l'article 1.

Concernant l'article 3 – Définitions

La Chambre de Commerce observe que l'article 3 devrait être réanalysée, surtout en ce qui concerne la définition de la zone verte (3.1.1). Eu égard de la définition projetée de ladite zone verte en tant que „parties du territoire national non affectées en ordre principal à recevoir des constructions ou situées à l'extérieur du périmètre d'agglomération selon un plan d'aménagement en vigueur. Dans les communes régies par un plan d'aménagement général régi par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, des parties du territoire national qui sont qualifiées selon le prédit plan de zones destinées à rester libres. A défaut de plan d'aménagement général, des parties du territoire national qui ne sont pas situées dans des zones qui sont viabilisées“, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord avec une telle définition alors que celle-ci est beaucoup trop large et implique des contraintes et interdictions excessives au regard du droit de propriété.

Concernant l'article 5 – Approbation dans le cadre d'un projet d'aménagement général

La Chambre de Commerce regrette que l'article comprend des paragraphes difficilement appréhendables, et pourrait devenir une possible source d'insécurité juridiques.

Les communes auront la possibilité de fixer des servitudes relatives aux besoins de compensation de biotopes dans leurs PAG. Si la commune a introduit lesdites servitudes dans son PAG, les mesures compensatoires et les mesures d'atténuation, découlant des articles 17 et 24 (1) du Projet de loi sous avis, peuvent être détaillées dans la convention relative aux PAP „nouveau quartier“. A savoir que, si le PAG ne prévoit pas ces servitudes, une convention d'exécution d'un PAP ne pourra pas contenir des mesures compensatoires non plus²².

L'article 5 du Projet de loi sous avis qui vise à „l'approbation dans le cadre d'un projet d'aménagement général (PAG)“ dispose que „tout projet de modifications de la délimitation de la zone verte, et tout projet portant instauration ou modification d'une servitude relative aux besoins de compensation découlant de l'article 17 et à des mesures d'atténuation de l'article 24. 1, [...] sont soumis à l'avis du ministre (de l'environnement) [...]. Le ministre (de l'environnement) émet son avis [...] dans les quatre mois de la réception du dossier qui lui est transmis par le collège des bourgmestres et échevins dans les quinze jours à compter de la date de l'accord du conseil communal“.

C'est dans ce contexte, qu'il convient de noter que la Loi „omnibus“ récemment votée, modifie également la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après „Loi du 19 juillet 2004“). L'article 36 abordant la „convention relative au plan d'amé-

²² Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2016 de la Commission de l'Environnement (P.V. ENV 28)

nagement particulier „nouveau quartier“ (PAP NQ) de la loi susmentionnée était également modifié. Le rapport de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative du 7 février 2017 précise que „les modalités de réalisation des mesures compensatoires, conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles²³, peuvent être fixées dans la convention [...]”

*Si la convention et son projet d'exécution contiennent des modalités de réalisation des mesures compensatoires [...], le ministre (de l'intérieur) transmet ces dispositions pour avis au Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions dans un délai de sept jours à compter de la réception de la délibération [...] A défaut par le Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions de faire parvenir son avis sur les dispositions relatives à la réalisation des mesures compensatoires dans le mois de la réception du dossier, le ministre (de l'intérieur) statue sur la décision du conseil communal [...]*²⁴.

La Chambre de Commerce remarque que l'avis du Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions sera dès lors requise à deux reprises: 1) lorsque les servitudes relatives aux besoins de compensation sont prévues dans le PAG (article 5 du Projet de loi sous avis) et 2) lorsque les mesures de compensation sont fixées dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ (article 36 de la Loi du 19 juillet 2004).

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient d'éviter ce double contrôle. Elle estime que la procédure actuelle s'avère déjà trop compliquée (délais différents, implication de plusieurs acteurs, etc.) et qu'elle ne s'inscrit pas dans un contexte de simplification administrative. D'autant plus, l'avis du Ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions, pourrait différer de celui du Ministre de l'intérieur, ce qui pourrait alors prolonger davantage la procédure.

De manière générale, la Chambre de Commerce aurait salué plus de détails, notamment dans le commentaire des articles, sur la procédure complète en cas d'instauration ou de modification d'une servitude relative aux besoins de compensation au niveau des PAG et des mesures compensatoires au niveau des PAP NQ.

De même, en analysant l'article 5, la Chambre de Commerce aperçoit que les procédures varient selon qu'il s'agit d'une modification de la délimitation de la **zone verte**, ou de l'instauration ou d'une modification de **servitudes** de compensation.

En matière de **servitudes de compensation**, le paragraphe (1) de l'article 5 prévoit, qu'après une première autorisation communale, le Ministre de l'Environnement dispose d'un délai de quatre mois pour émettre son avis y relatif. En absence de l'avis du Ministre, le conseil communal passe au vote. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un délai de quatre mois pour aviser tout projet de modification ou d'instauration d'une telle servitude s'avère trop long.

En revanche, découlant du vote du conseil communal, tout projet de modification de la délimitation de la **zone verte**, sera de nouveau soumis à l'approbation du Ministre qui statue dans les trois mois. En tout, la procédure de modification ou de délimitation de zone verte pourra dès lors s'élever à une durée de sept voire huit mois. La Chambre de Commerce demande ainsi que le délai de réponse obligatoire au titre de l'approbation finale du Ministre de l'Environnement soit réduit de trois mois à un mois. Le même délai d'un mois devrait également s'appliquer au paragraphe (4) qui s'adresse à toute „modification de la délimitation de la zone verte, résultant de la décision ministérielle faisant droit à une ou plusieurs réclamations“. En outre, l'absence de réponse dans ce délai devrait valoir approbation.

Afin de rendre les procédures en matière des servitudes de compensation et des zones vertes plus appréhendables, la Chambre de Commerce suggère de les traiter dans deux articles séparés. En outre, elle espère que de plus amples précisions seront notamment comprises dans le règlement grand-ducal abordant les mesures compensatoires. Elle s'interroge notamment sur la façon dont le public prendra connaissance de l'instauration ou de la modification desdites servitudes de compensation, d'autant plus que leur validité sera de six ans (pour les mesures d'atténuation des espèces protégées), voire de douze ans (pour les mesures compensatoires des biotopes et habitats d'espèces).

23 Comme l'article 17 du Projet de loi sous avis, l'article 17 de la Loi du 19 janvier 2004 s'adresse à l'interdiction de destructions d'habitats et de biotopes ainsi qu'à l'imposition du Ministre de mesures compensatoires.

24 Rapport de commission: Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative
http://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexdpata/Mag/0000/190/1905.pdf

Etant donné qu'en matière de „servitudes“, la Cour constitutionnelle avait précisé dans son arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 que „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“²⁵, la Chambre de Commerce propose également que les modalités des servitudes relatives au besoin de compensation soient détaillées davantage dans le Projet de loi sous avis.

Concernant l'article 7 – Règles concernant les constructions existantes

Le premier paragraphe de l'article 7 dispose que „lorsqu'une construction existante située dans la zone verte compromet le caractère d'un site, le ministre peut ordonner que son aspect extérieur soit modifié de façon qu'elle harmonise avec le milieu environnant“. La Chambre de Commerce aimerait souligner que la notion „compromet le caractère d'un site“ est entachée à la subjectivité et risque de devenir une source de conflits.

Concernant l'article 11 – Roulottes, caravanes, mobilhomes et embarcations fluviales

La Chambre de Commerce aimerait mettre en avant que beaucoup de campings se localisent actuellement en zone verte. Souvent, ils y étaient déjà établis avant la création des plans d'aménagement généraux dans les années 1970 ou étaient simplement omis dans ces plans pour cause de leur emplacement hors localités.

Un changement de zone verte en une autre zone („de loisirs“ ou „de camping“) entraîne une procédure compliquée et est assujettie à de nombreuses études d'impact. De ce fait, la Chambre de Commerce souligne la nécessité de tenir compte de la situation réelle des entreprises de campings y existantes et de clarifier les problèmes liés aux zones.

Concernant l'article 13 – Fonds forestiers

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un cluster d'innovation dédié à l'industrie de la production et de la transformation de bois au Luxembourg, intitulé „Cluster Bois“²⁶, la Chambre de Commerce aimerait mettre en avant l'importance de ce secteur au niveau local et régional, ainsi que du matériau durable et polyvalent, qu'est le bois. Grâce à sa capacité d'absorption des gaz à effet de serre et de stockage de carbone, le bois joue un rôle crucial au niveau de la lutte contre le changement climatique et de l'économie circulaire. Afin de tirer pleinement parti des qualités du bois, les entreprises œuvrant dans l'exploitation de la forêt et la transformation du bois – actuellement environ 1.500 entreprises ont une activité directe ou indirecte en relation avec le bois au Luxembourg²⁷ – devront pouvoir exercer leurs fonctions dans des conditions optimales, leur permettant un développement économique (de nouveaux débouchés qui pourront se développer) et écologique. Reste à noter que la mise en place d'un „Cluster Bois“ montre clairement la volonté de développer davantage la filière du bois au Luxembourg. Ainsi il faudrait veiller à ce que les politiques de la protection de la nature aillent de pair avec le développement de l'économie forestière luxembourgeoise. D'après la Chambre de Commerce, il serait souhaitable d'inclure la nécessité de maintenir un bon équilibre entre le secteur du bois et les fonctions liées à la protection de la nature à un endroit approprié à déterminer dans le Projet de lois sous avis.

En ce qui concerne la disposition que „toute coupe rase dépassant 50 ares est interdite sauf autorisation du Ministre“ (paragraphe 3, article 13), la Chambre de Commerce propose que la surface minimale nécessitant une autorisation du Ministre en vue d'une coupe rase devrait s'élever à un hectare (1 ha). A ses yeux, il faudrait éviter un morcellement trop important des forêts. Il convient de noter également dans ce contexte que les forêts vieillissantes voire pourries ne disposent plus des mêmes caractéristiques de photosynthèse que les forêts saines²⁸. La Chambre de Commerce aimerait également avoir plus de détails sur les critères appliqués en vue de donner de telles autorisations ministérielles pour „coupe rase“.

25 Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013).

26 Présentation du Cluster Bois, novembre 2016,
<http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2016/11/29-cluster-bois/index.html>

27 Idem.

28 Echo des entreprises, „La filière du bois au Luxembourg“, octobre 2016.

Dans ce même paragraphe (3) de l'article 13, la Chambre de Commerce salue la prise en compte de l'aspect „production“ à côté de l'aspect écologique lors de la mise en œuvre de mesures à la reconstruction de peuplements forestiers après toute coupe rase.

Concernant l'article 15 – Activités incompatibles

Le paragraphe (2) de l'article 15 s'adresse à „*l'usage d'engins automoteurs en forêt et dans des habitats d'intérêt communautaire ou dans des habitats d'espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable est uniquement autorisé sur des voies publiques goudronnées*“. Le Ministre pourra désormais accorder des autorisations portant dérogations à cette interdiction. En outre, l'interdiction ne s'applique pas aux propriétaires et à leurs ayants cause pour „*accéder à leurs fonds boisés ou ruraux*“. La Chambre de Commerce propose une clarification de cette phrase, comme suit: „*Cette interdiction ne s'applique pas aux propriétaires et à leurs ayants cause pour accéder à leurs fonds boisés ou ruraux ou pour y travailler*“.

Concernant l'article 17 – Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes – en dehors de la zone verte, à savoir à l'intérieur des zones urbanisées

La Chambre de Commerce fait remarquer que l'alinéa (2) du paragraphe (2) de l'article 17 est difficilement appréhendable. Ce dernier dispose qu'„*en dehors de la zone verte, une autorisation du ministre portant dérogation à l'interdiction du paragraphe précédent sous (1) est requise pour la réduction, la destruction ou la détérioration des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire, des habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces est évalué non favorable. En cas de compensation dans les pools compensatoires conformément à l'article 60.3, le débit des éco-points du registre suite au paiement de la redevance conformément aux articles 60.4 et 60.5 vaut autorisation dans ce contexte*“.

Tel qu'indiqué dans le commentaire des articles, ce paragraphe a pour but de mettre fin à la controverse concernant la nécessité d'une autorisation du Ministre de l'environnement pour toute réduction, destruction ou détérioration d'habitats ou de biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce, cet article pose plus de questions qu'il apporte de réponses. Si la première phrase indique clairement que l'autorisation dudit Ministre de l'environnement est requise pour toute réduction, destruction ou détérioration d'habitats ou de biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération, la deuxième phrase se réfère à l'article 60.3 et introduit un nouveau régime. Ce dernier donne la possibilité d'autoriser une réduction, destruction ou détérioration d'habitats ou de biotopes, à travers un système de compensation dans des pools compensatoires au moyen d'éco-points.

Les auteurs du Projet de loi sous avis précisent qu'aux termes de l'article 60.3 „*le ministre peut autoriser les mesures compensatoires indépendamment et préalablement à une autorisation*“ si certaines conditions sont remplies, notamment si la compensation se fait dans des pools compensatoires. La Chambre de Commerce propose une clarification de cette phrase, comme suit: „*le ministre peut autoriser les mesures compensatoires indépendamment et préalablement à une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe 1 de l'article 17*“. En d'autres termes, le Ministre peut autoriser les mesures compensatoires avant d'autoriser la réduction, destruction ou détérioration d'habitats ou de biotopes, si les mesures compensatoires sont réalisées dans des pools compensatoires, qui sont détenus par l'Etat, les communes, les syndicats de communes, ou un organisme d'utilité publique agréé pour l'achat et la gestion de zones protégées.

D'après les auteurs du Projet de loi sous avis, ceci devrait permettre à des personnes de solliciter de façon anticipée des mesures compensatoires et d'accélérer de la sorte la réalisation de leurs projets. Ce à quoi s'ajoute, que le débit des éco-points du registre suite au paiement de la redevance „*vaut autorisation dans ce contexte*“. Ici aussi, la Chambre de Commerce propose de clarifier l'article 17 „*En cas de compensation dans les pools compensatoires conformément à l'article 60.3, le débit des éco-points du registre suite au paiement de la redevance conformément aux articles 60.4 et 60.5 vaut autorisation de déroger à l'interdiction du paragraphe 1 de l'article 17*“.

Même si la Chambre de Commerce salue le fait de ne pas doubler les interventions du Ministre de l'Environnement pour toute autorisation à l'intérieur des zones urbanisées, elle déplore cependant le style de rédaction difficilement appréhendable du paragraphe (2) de l'article 17.

Concernant l'article 30 – Plans de gestion

Dans le cadre des plans de gestion, établi pour une ou plusieurs zones Natura 2000, il s'avère important, aux yeux de la Chambre de Commerce, de procéder à une gestion forestière qui réponde aux objectifs politiques d'une économie circulaire, du stockage du carbone, et d'une utilisation accrue de produits renouvelables (notamment dans le contexte d'une construction plus durable) et que des mesures soient prises en ce sens.

Concernant l'article 35 – Publication du projet de désignation

La Chambre de Commerce s'interroge sur le fait de savoir, à défaut de dépôt et de publication du dossier de projet de désignation aux communes concernées, comment les citoyens pourront faire valoir leurs droits.

Concernant l'article 37 – Servitudes et interdictions liées aux zones protégées d'intérêt national

L'article 37 indique qu'un règlement grand-ducal déclarant une partie du territoire zone protégée d'intérêt national, pourrait désormais imposer certaines servitudes, y compris une „*interdiction ou restriction d'activités forestières, de l'exploitation forestières*“. La Chambre de Commerce fait remarquer que les activités en forêt notamment pourront être dès lors fortement limitées. Elle aimerait toutefois relever l'importance d'effectuer certains travaux en forêt, qui sont fortement sensibles aux conditions météorologiques. En outre, la filière du bois ainsi que les activités connexes sont des sources d'activités économiques importantes au Luxembourg, occupant un nombre élevé de personnes. De ce fait, la Chambre de Commerce suggère que le Projet de loi devrait mentionner expressément les possibilités de travaux forestiers durant des périodes assez flexibles afin de tenir compte des conditions météorologiques.

En outre, la déclaration en zone protégée est susceptible d'affecter lourdement le patrimoine de certaines personnes (impossibilité de constructions, d'aménagement de projets). Par conséquent, ces mesures qui s'apparentent à des expropriations doivent faire l'objet d'une juste indemnisation des propriétaires en question. La Chambre de Commerce demande que le Projet de loi sous avis tienne compte de cet état de fait et que des dispositions adéquates soient introduites pour y remédier.

Concernant l'article 40 – Servitudes provisoires

L'article 40 intitulé „*servitudes provisoires*“ sous la section 2 s'adresse aux interdictions pouvant frapper les immeubles avant le classement d'une zone protégée d'intérêt national. A savoir qu'à partir du jour, où le Ministre notifie sa proposition de classement d'une zone d'intérêt national aux propriétaires des fonds concernés, tous les effets de classement visés à l'article 37 (interdiction ou restriction des activités susceptibles de modifier le régime des eaux, de bâtir des constructions, de planter certaines espèces végétales, du droit de chasse et de pêche, etc.) s'applique de plein droit aux fonds concernés. Si la décision de classement n'intervient pas dans vingt-quatre mois de ladite notification, les effets du classement cessent de s'appliquer. La Chambre de Commerce voit d'un œil critique cet article qui pourrait bloquer toute activité précitée pendant une période de deux ans. Elle propose dès lors de limiter cette période à un maximum de quatre mois.

La Chambre de Commerce aurait jugé utile d'inclure des définitions claires et intelligibles des termes „*servitudes provisoires*“ et „*servitudes spécifiques*“, à l'article 3 „*Définitions*“ du Projet de loi sous rubrique. En outre, elle aurait salué plus de détails, notamment aux commentaires des articles, en matière de différentes servitudes visées en vertu du Projet de loi sous avis, ainsi que sur le régime d'indemnisations liées aux servitudes spécifiques.

A noter également, que la notion de „servitude provisoire“ existe déjà sous le Projet de loi n° 7065 concernant l'aménagement du territoire²⁹. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il serait indispensable d'uniformiser la définition de „servitudes provisoires“ à travers les différents textes de loi afin d'éviter des possibles insécurités juridiques.

²⁹ L'article 21 du projet de loi n° 7065 concernant l'aménagement du territoire prévoit déjà un régime de servitudes provisoires „*au cours des études ou travaux tendant à établir ou à modifier un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation et jusqu'à l'adoption du plan par règlement grand-ducal, il peut être décidé que toute initiative d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, tout morcellement de terrains, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction [...] sont interdits en tant qu'ils seraient contraires au projet de plan*“.

Concernant l'article 41 – Servitudes spécifiques

La Chambre de Commerce renvoie pour autant que de besoin aux commentaires, notamment de l'article 37.

Concernant l'article 42 – Zones protégées d'intérêt communal

Le présent Projet de loi introduit un réseau de zones protégées, à savoir les zones protégées d'intérêt communautaire appelées zone Natura 2000, des zones protégées d'intérêt national et des zones protégées d'intérêt communal.

Plus spécifiquement, au niveau de l'application de l'article 42, la Chambre de Commerce aimerait savoir quelles dispositions seront applicables en cas de contradiction entre deux règlements communaux portant création d'une zone protégée d'intérêt communal.

D'ordre général, elle se demande si la désignation de zones protégées d'intérêt communal, à côté de la désignation de zones protégées d'intérêt national et de zones Natura 2000, sur un territoire aussi exigü que le Luxembourg, ne pourrait pas créer des incertitudes d'ordre juridiques et territoriales.

Concernant les articles 47 à 54 – Droit de préemption

Le droit de préemption existait déjà dans le Projet de loi n° 6477. Il sera cependant limité aux zones protégées d'intérêt national dans le Projet de loi sous avis. L'Etat, les communes et les syndicats de communes disposeront dès lors d'un droit de préemption sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le droit de préemption prévu équivaut cependant à une limitation trop importante du droit de propriété, voire quasiment à une expropriation. Elle n'est donc pas en faveur d'une extension du droit de préemption au profit de l'Etat, des communes et des syndicats de communes sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national, telle que prévue par le Projet de loi sous avis et demande de supprimer cet article.

Concernant l'article 57.1 – Dossier de demande d'autorisation

Le paragraphe (5) indique que „*tous les frais en rapport avec la constitution d'un dossier de demande y compris les frais relatifs notamment à une étude d'impact sont à supporter par le demandeur*“. La Chambre de Commerce se rallie à la proposition de la Chambre des Métiers, qui précise dans son avis³⁰ que, lors de la détermination de la valeur des éco-points, l'avancement desdits frais soit déduit de cette valeur.

En ce qui concerne le paragraphe (8) de l'article 57.1, la Chambre de Commerce suggère que les demandeurs soient notifiés du caractère incomplet de leurs dossiers, au lieu de renvoyer tout dossier incomplet, qui ne serait dès lors pas traité.

Concernant l'article 57.2 – Délivrance d'autorisation

La Chambre de Commerce n'est pas en faveur du paragraphe (1) qui stipule qu'à défaut de réponse endéans d'un délai de trois mois, le silence du Ministre vaut refus d'autorisation. Elle préconise que le silence devrait valoir plutôt accord.

Concernant l'article 58 – Autorisations assorties de conditions

La Chambre de Commerce aurait salué plus de précisions à l'égard de cet article.

Concernant l'article 59 – Refus d'autorisation

Tel que prévu par l'article 59, les autorisations requises en vertu du présent Projet de loi sont refusées lorsque les projets portent „*préjudice à la beauté et à l'intégrité du paysage*“ ou à „*l'intégrité des zones protégées*“. La Chambre de Commerce est d'avis que la notion de „*beauté et intégrité du paysage*“ est entachée de subjectivité. A cela s'ajoute que c'est une notion non tangible et floue, qui rend la procédure d'autorisation plus opaque et pourra possiblement créer des incertitudes d'ordre juridique. La Chambre de Commerce propose donc de biffer la phrase susmentionnée et de ne se baser que sur des critères objectifs.

³⁰ <http://www.cdm.lu/mediatheque-avis/protection-de-la-nature-et-des-ressources-naturelles>

Concernant l'article 60 – Les mesures compensatoires

D'un point de vue général, la Chambre de Commerce accueille favorablement la mise en place de réserves foncières sous forme de pools compensatoires et des éco-points qui favorisent la transparence du système de compensation.

La Chambre de Commerce soutient l'introduction du paragraphe 5 de l'article 60 qui veille à éviter la réalisation de mesures compensatoires sur des terrains à haute valeur agricole. En effet, il convient de saluer ce rajout qui vise à concilier la protection de la nature et la sauvegarde des terrains à haute valeur agricole, à savoir la sécurité alimentaire.

Si elle peut en général approuver les changements introduits, la Chambre de Commerce s'interroge sur le fait de savoir dans quelle mesure les futurs plans directeurs sectoriels, notamment les Zones d'Activités Economiques seront prises en compte dans la définition des différentes zones et pools compensatoires.

Elle donne à considérer que l'application du principe des mesures compensatoires devrait être aussi transparente que possible, et ne devrait, dans aucun cas, bloquer ou compliquer les procédures existantes.

La Chambre de Commerce appelle à ce que le règlement grand-ducal qui instruira l'envergure des mesures compensatoires, à savoir le nombre en éco-points pour une surface donnée attribuée à chaque biotope, la période d'entretien des éléments du milieu naturel créés suite à la mise en œuvre des mesures compensatoires, ainsi que les modalités relatives au monitoring à installer (article 60.2), soit rédigé dans les meilleurs délais. La Chambre de Commerce s'interroge surtout sur les mesures de contrôle et de suivi prévues en cas de non-exécution desdites mesures compensatoires selon la procédure mise en œuvre.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le Projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

