

N° 8449¹³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
concernant la protection de la nature et des ressources
naturelles, portant modification de la loi du 23 août
2023 sur les forêts et portant modification de la loi
modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

(24.2.2026)

Monsieur le Ministre,

En date du 10 octobre 2024, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. Ce projet vise à instaurer, en zones urbanisées ou destinées à l'urbanisation, des mesures simplifiant les procédures afin d'accélérer la construction de logements, tandis qu'en zone verte, il prévoit des dispositions simplifiées visant à faciliter, notamment, la restauration d'habitats et de biotopes, en vue d'atteindre les objectifs fixés par la nouvelle Nature Restoration Law (règlement (UE) 2022/869). Ces mesures ont été proposées dans le cadre d'un groupe de travail « simplification administrative », instauré par le Gouvernement lors de la réunion nationale logement du 22 février 2024, chargé d'identifier des mesures visant à accélérer la création de logements.

Par la suite, le 25 février 2025, vous avez également saisi la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi prémentionné. Ces amendements poursuivent deux objectifs principaux : transposer certaines dispositions de la directive (UE) 2023/2413 sur les énergies renouvelables, en priorisant l'instruction des demandes d'autorisation correspondantes, et mettre en œuvre des mesures du catalogue de simplification administrative en matière de construction, notamment l'instauration de délais pour toutes les étapes d'instruction et le principe du « réputé complet ».

L'avis qui suit porte à la fois sur le projet de loi initial et sur les amendements gouvernementaux qui y ont été apportés.

*

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Chambre regrette vivement qu'à la date du présent avis, aucun projet d'amendements gouvernementaux relatif à la thématique de la « construction en zone verte » n'ait été publié. Lors du « Landwirtschaftsdësch » du 4 mars 2024, il avait été décidé de proposer des solutions concrètes aux agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs sur cette question, ce qui figure d'ailleurs également dans l'accord de coalition. Suite à ce « Landwirtschaftsdësch », la Chambre a mis en place un groupe de travail qui a élaboré et présenté de nombreuses propositions au cours de multiples réunions avec des représentants du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité. Presque deux ans après ce « Landwirtschaftsdësch », et malgré des engagements oraux ainsi que des annonces faites par le ministre lors de la Foire agricole 2025, aucune mesure n'est encore entrée en vigueur, et, fait plus préoccupant, aucune ne figure même dans la procédure législative.

La Chambre estime que le projet de loi, ainsi que le projet d'amendements gouvernementaux soumis pour avis, poursuivent des objectifs louables, tels que l'accélération du développement des énergies renouvelables, la création de logements et la simplification administrative. Cependant et malgré

certaines dispositions saluées par la Chambre comme la réintroduction du recours en réformation et le principe « Natur auf Zeit » elle n'est pas en mesure d'approuver le projet sous cette forme notamment, car le projet prévoit l'instauration du mécanisme de la « compensation une fois pour toutes », lequel consiste à mettre en œuvre des mesures compensatoires pour les habitats d'espèces à large rayon d'action sur des terrains domaniaux exploités par des agriculteurs. Ce dispositif impose aux agriculteurs des contraintes importantes qui rendent difficile, voire impossible, la poursuite d'une production économiquement viable.

La Chambre observe par ailleurs, à la lecture de l'ensemble du texte, une orientation générale consistant à alléger les contraintes en zones urbanisées ou destinées à l'être, tandis que les efforts et obligations de compensation sont majoritairement reportés vers la zone verte, et en particulier vers les terrains agricoles. Or, la Chambre d'Agriculture estime essentiel que les zones urbanisées, appelées à s'étendre davantage encore, contribuent-elles aussi aux efforts de protection et de restauration de la nature et de la biodiversité. Le renforcement de la présence de la végétation en milieu urbain constitue par ailleurs également un levier important de qualité de vie et un outil clé d'adaptation des villes au changement climatique.

La Chambre regrette également la suppression du comité de gérance, dont la mission consistait notamment à proposer des zones destinées à la création de pools compensatoires et à veiller à ce que les mesures compensatoires ne soient pas réalisées sur des terrains à haute valeur agricole. À cet égard, la Chambre tient à réitérer une revendication essentielle pour le secteur agricole. Les mesures de compensation, ainsi que toute autre mesure en faveur de la biodiversité, doivent être prioritairement mises en œuvre sur des surfaces présentant un faible potentiel agronomique et pour lesquelles de telles interventions sont écologiquement pertinentes. Elles ne sauraient être guidées par des considérations de facilité administrative ou par la nécessité d'obtenir rapidement des points de compensation. Une telle approche est indispensable afin de préserver durablement les capacités de production alimentaire et d'éviter que celles-ci ne soient progressivement fragilisées.

*

B. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 3

L'article 3 complète le paragraphe 1er de l'article 10 de la loi et précise que le nettoyage des drains existants n'est pas soumis à autorisation. La Chambre salue cette modification, en ce qu'elle est conforme aux réalités du terrain et qu'elle contribue à l'allègement de procédures administratives disproportionnées au regard de la nature des travaux concernés.

Article 8

L'article 8 introduit, au niveau de l'article 17 de la loi, le principe de la « Natur auf Zeit », lequel se traduit par la suppression de l'obligation de compenser certains types de biotopes situés à l'intérieur de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. Les propriétaires peuvent ainsi laisser se développer ces biotopes sans être tenus, dans le cadre d'un futur projet de construction, de procéder à leur compensation.

Cette disposition poursuit un double objectif : d'une part, elle confère une plus grande flexibilité aux propriétaires et, d'autre part et surtout, elle favorise l'installation spontanée de la nature sur ces terrains, en évitant que la perspective d'obligations de compensation n'incite le propriétaire à empêcher l'apparition de tels biotopes.

La Chambre accueille favorablement cette disposition, qu'elle considère comme une simplification de bon sens, en ce qu'elle permet d'éviter des situations incohérentes susceptibles de dissuader le développement naturel de biotopes temporaires.

Par ailleurs, la Chambre demande que ce principe soit, sous une forme adaptée, également étendu à l'ensemble de la zone verte. À l'heure actuelle, un principe similaire ne s'applique qu'aux biotopes protégés générés par certaines pratiques de gestion extensive, réalisées dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats de gestion consécutifs sur base d'un régime d'aides financières en faveur de la sauvegarde de la diversité biologique institué en vertu de l'article 57 ou sur base d'un régime d'aides financières visé par la loi du 2 août 2023 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Le Luxembourg poursuit des objectifs environnementaux ambitieux, notamment dans le cadre de la Nature Restoration Law, qui prévoit, à son article 13, la plantation à l'horizon de 2030 d'au moins trois milliards d'arbres supplémentaires dans l'Union européenne, soit environ 1,7 million d'arbres pour le Luxembourg. Or, le dispositif actuel, en soumettant les biotopes à un régime de protection dès leur apparition, crée un effet dissuasif pour les agriculteurs et autres propriétaires en zone verte, qui hésitent dès lors à planter des arbres ou à favoriser la création de nouveaux biotopes.

En pratique, de nombreux agriculteurs hésitent à planter des arbres ou des haies, car la création de ces biotopes entraîne des contraintes durables et irréversibles. Une fois ces éléments paysagers établis, il devient, sauf cas dérogatoires extrêmement limités, impossible de revenir en arrière ou d'adapter l'utilisation des surfaces en cas d'évolution ou de restructuration de l'exploitation. De plus, l'apparition de biotopes peut affecter la valeur économique des surfaces concernées.

Pour encourager la création volontaire de biotopes tout en maintenant la flexibilité nécessaire aux exploitations, la Chambre estime qu'un dispositif incitatif adapté en zone verte constitue un levier indispensable et pertinent pour atteindre les objectifs de restauration écologique à l'échelle nationale.

Par ailleurs, la Chambre demande l'ajout, parmi les motifs de dérogation pour la destruction de biotopes en zone verte prévus à l'article 17, de l'extension d'un site d'exploitation agricole.

À l'heure actuelle, l'article 17 prévoit notamment la possibilité d'accorder une dérogation pour des biotopes protégés autres que les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats d'espèces d'intérêt communautaire dont l'état de conservation est évalué comme non favorable, en vue de la restructuration du parcellaire agricole. Cette possibilité ne couvre toutefois pas explicitement l'extension d'un site d'exploitation existant. Des dossiers récents ont montré que l'impossibilité d'obtenir une dérogation dans ce cadre peut bloquer des projets d'adaptation pourtant nécessaires au maintien et au développement des exploitations agricoles. Dans un contexte où celles-ci doivent se développer, se moderniser et se conformer à de nouvelles exigences réglementaires, il est indispensable de prévoir une base légale claire permettant de telles évolutions.

Article 14

L'article 14 introduit l'article 27bis, relatif à la continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain. Il prévoit que, pour certaines espèces protégées particulièrement inféodées au couvert boisé urbain, la continuité écologique est considérée comme assurée au niveau d'une commune si certaines conditions écologiques minimales sont respectées, notamment en matière de pourcentage, de qualité et de maillage du couvert boisé. Dès lors que ces conditions sont remplies, les communes ne sont plus tenues de mettre en œuvre certaines mesures d'atténuation prévues par l'article 27, destinées à limiter les incidences significatives sur ces espèces, leurs sites de reproduction et leurs aires de repos.

La Chambre estime que ce dispositif risque de créer un déséquilibre préoccupant: les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées bénéficient d'allègements progressifs en ce qui concerne les obligations de compensation, tandis que la zone verte et par conséquent les surfaces agricoles sont considérées comme le principal lieu de mise en œuvre de ces mesures, avec des obligations de plus en plus contraignantes pour les agriculteurs. Dans sa forme actuelle, la Chambre estime que le texte est insuffisant pour inciter réellement les communes à verdifier leurs espaces urbanisés et à participer à l'effort global de lutte contre le déclin de la biodiversité. Ce constat est d'autant plus alarmant qu'un grand nombre de communes (40% des communes participant au pacte de la nature) disposent déjà d'un couvert boisé supérieur à 20% et n'ont donc plus aucun incitatif à le développer davantage. Or, le maintien et le développement de végétation en zone urbanisée apporte de nombreux co-bénéfices largement documentés, tels que la régulation de la température ou l'amélioration de la qualité de l'air. La Chambre appelle à la mise en place de mesures plus ambitieuses pour que les zones urbanisées et les zones destinées à l'urbanisation participent concrètement et efficacement à la lutte contre le déclin de la biodiversité.

Article 20

L'article 20 remplace l'article 43 de la loi et porte sur l'établissement des projets de plans de gestion pour les zones protégées d'intérêt national ainsi que sur le contenu de ces plans. L'Administration de la nature et des forêts est chargée de l'élaboration de ces plans de gestion.

La Chambre regrette l'approche top-down retenue pour l'élaboration de ces plans, laquelle ne prévoit pas systématiquement des échanges avec les acteurs concernés sur le terrain. Elle souligne en particulier

que les agriculteurs ne sont pas impliqués, alors même que ce sont en grande partie eux qui doivent mettre en œuvre les mesures envisagées. Ce type d'approche s'avère rarement efficace sur le terrain.

Article 23

L'article 23 modifie l'article 59 de la loi en prévoyant que les données relatives à l'identification des biotopes, habitats et espèces visés à l'alinéa 1er restent valables pour une durée de six ans. La Chambre salue cette disposition, qui renforce la sécurité juridique des administrés.

Article 24

L'article 24 insère l'article 59bis dans la loi afin de préciser la procédure d'instruction des demandes d'autorisation. La Chambre estime que les procédures actuelles, caractérisées par un manque de transparence et des délais incertains, posent un problème majeur. Elle accueille favorablement que le projet de loi fixe désormais des délais précis concernant la recevabilité, la complétude des dossiers et la prise de décision.

La Chambre regrette cependant que le principe « silence vaut accord » ne soit appliqué que dans certains cas, et notamment qu'il ne concerne pour la zone verte que la recevabilité. Elle demande que ce principe, régulièrement promis par le gouvernement, soit réellement mis en œuvre afin que l'ensemble des autorisations, et notamment celles liées aux activités agricoles en zone verte, bénéficient d'une procédure réellement accélérée et transparente.

Article 25

L'article 25 modifie l'article 60 de la loi et prévoit l'allongement du délai de péremption des autorisations accordées en vertu de la loi sur la nature de deux à trois ans, avec possibilité de prorogation pour une durée supplémentaire de trois ans. La Chambre salue cette prolongation qui revêt une importance particulière pour le secteur agricole, confronté à des procédures complexes et étroitement liées aux investissements réalisés dans le cadre de la loi sur le soutien au développement durable des zones rurales.

Article 26

L'article 26 modifie l'article 63 de la loi. Il introduit au paragraphe 2 le principe que l'administré peut demander auprès de l'Administration de la nature et des forêts de réaliser l'évaluation en éco-points pour les projets de construction de moins de 10 ares. La Chambre salue cette disposition, dans la mesure où elle évite d'imposer à l'administré des coûts non négligeables pour des projets de construction de faible envergure.

Article 27

L'article 27 modifie l'article 64 de la loi et introduit la possibilité pour les communes de créer des pools compensatoires communaux, qui viennent s'ajouter aux pools compensatoires nationaux et régionaux. L'objectif de ce dispositif consiste à permettre aux communes d'établir des pools compensatoires, dédiés à compenser leurs propres projets sur leur territoire communal.

La Chambre s'inquiète que la création de pools communaux puisse accentuer encore davantage la pression sur les surfaces agricoles, au détriment des agriculteurs. Les communes sont en effet souvent propriétaires de surfaces agricoles significatives, louées à des agriculteurs pour lesquels ces terres constituent le facteur de production essentiel. Si une commune décide d'établir sur ces surfaces un pool compensatoire, les exploitants concernés se voient imposer des contraintes susceptibles d'impacter directement leur production et, partant, la viabilité de leur exploitation.

Avec une centaine de communes susceptibles de créer chacune leur propre pool compensatoire, l'impact cumulé de ce dispositif demeure à ce stade difficile à quantifier, mais il pourrait s'avérer particulièrement lourd pour le secteur agricole.

La Chambre alerte également sur le fait que les pools compensatoires communaux pourraient donner lieu à des mesures de compensation moins pertinentes, tant sur le plan agricole qu'écologique, que celles mises en œuvre dans les pools nationaux ou régionaux. En pratique, ces pools risquent d'être établis prioritairement sur des surfaces disponibles à court terme pour les communes, en fonction des projets de construction, plutôt que sur des terrains choisis selon des critères objectifs de pertinence écologique et agronomique.

Il en résulte un double risque : d'une part, la mobilisation de surfaces à haute valeur agricole pour les projets de compensation au détriment de la production alimentaire ; d'autre part, la mise en œuvre de mesures compensatoires sur des sites qui ne présentent pas nécessairement la pertinence écologique requise, ce qui pourrait en limiter l'efficacité.

La Chambre regrette par ailleurs que le projet de loi ne prévoie la consultation du ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions que pour la mise en place de pools compensatoires nationaux, et non pas pour les pools régionaux et communaux. Une telle distinction ne paraît pas justifiée, dès lors que les incidences sur le potentiel de production agricole, peuvent être tout aussi significatives, voire plus marquées, au niveau régional ou communal. La Chambre demande que le ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions soit consulté pour l'ensemble des pools compensatoires, nationaux, régionaux et communaux, afin de garantir une prise en compte cohérente des impacts sur le secteur agricole.

Enfin, la Chambre se prononce en faveur du maintien du comité de gérance (voir article 29). Elle estime que ce comité devrait être consulté en lien avec la création et le suivi des trois types de pools compensatoires (nationaux, régionaux et communaux) afin de garantir une approche cohérente, équilibrée et fondée sur des critères à la fois écologiques et agronomiques, dans le respect des réalités du terrain et de la viabilité des exploitations agricoles.

Article 29

L'article 29 remplace l'article 67 de la loi et supprime le comité de gérance. Celui-ci avait pour mission de proposer au ministre des zones destinées à la création de pools compensatoires en tenant compte à la fois de leur pertinence écologique et de l'impact sur la viabilité des exploitations agricoles concernées, de veiller à éviter la réalisation de mesures compensatoires sur des terrains à haute valeur agricole, et d'assurer le suivi des mesures compensatoires.

La Chambre regrette vivement la suppression de ce comité, qui permettait d'examiner et de discuter les projets de pools compensatoires avec l'ensemble des parties prenantes, afin de rechercher des solutions équilibrées conciliant les objectifs de protection et de restauration de la biodiversité avec la préservation durable des capacités de production alimentaire.

Avec la disparition de cette instance, la pratique agricole, jusqu'ici relayée et consultée par deux représentants de la Chambre d'Agriculture dans le comité de gérance, n'est plus prise en compte dans la planification et le suivi des projets de pools compensatoires. La suppression du comité accroît dès lors le risque que les décisions soient arrêtées à distance des réalités du terrain et des contraintes auxquelles sont confrontés les exploitants agricoles.

Le nouvel article 67 instaure le principe de la « compensation une fois pour toutes » pour les habitats d'espèces à large rayon d'action, telles que le Milan royal ou la Sérotine. Selon ce principe, les projets situés en zones urbanisées ou destinées à l'être ne nécessitent plus la réalisation d'études de terrain ni de mesures compensatoires spécifiques liées à l'habitat de chasse de ces espèces. À la place, l'État réalise une compensation directe sur des terrains domaniaux. Cette compensation repose notamment sur l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans de compensation spécifiques à chaque espèce. Ces plans prévoient des mesures telles que des zones refuges, des bandes fleuries ou enherbées, des zones humides ou d'autres structures paysagères favorables aux habitats concernés.

La Chambre s'oppose à cette simplification, qui se fait au détriment des exploitants agricoles. En effet, les terrains domaniaux concernés, bien que propriété de l'État, sont loués à des agriculteurs et constituent leur principal moyen de production. L'interdiction totale de l'utilisation de produits phytosanitaires (y compris ceux autorisés en agriculture biologique, selon le renvoi mentionné dans le projet de loi) empêche les agriculteurs de gérer efficacement leurs cultures et de maintenir un rendement économiquement viable. Cela compromet ainsi la pérennité de leur activité agricole.

La Chambre s'inquiète d'une telle approche simpliste consistant à réaliser à grande échelle des mesures de compensation sur des terrains appartenant à l'État, qui ne sont pas nécessairement les plus pertinents pour atteindre les objectifs écologiques. Elle réitère son appel à ce que les mesures de compensation, ainsi que toute autre mesure en faveur de la biodiversité, doivent être prioritairement mises en œuvre sur des surfaces présentant un faible potentiel agronomique et pour lesquelles de telles interventions sont écologiquement pertinentes afin de préserver durablement la biodiversité et les capacités de production alimentaire, et d'éviter que celles-ci ne soient progressivement fragilisées.

La Chambre insiste pour que l'orientation des mesures de compensation soit, dans la mesure du possible, alignée sur les objectifs définis par la Nature Restoration Law, de manière à créer des synergies tout en minimisant la perte du potentiel de production. En effet, les surfaces agricoles nécessaires pour réaliser les mesures prévues dans la Nature Restoration Law pourraient atteindre d'ici 2050 entre 6.400 et 14.800 ha, soit 10 à 23 % des prairies permanentes du Luxembourg, ce qui souligne l'importance d'une planification stratégique afin de concilier restauration écologique et préservation des capacités de production agricole.

Article 30

L'article 30 réintroduit le recours en réformation contre toute décision prise en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Ce recours permet au juge administratif de trancher directement le litige en substituant sa propre décision à celle contestée. La Chambre salue cette disposition, qui dispense l'administré de longues procédures supplémentaires.

*

C. CONCLUSION

La Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi dans sa forme actuelle, en raison des impacts significatifs qu'il pourrait avoir sur les exploitations agricoles et de la tendance à reporter l'essentiel des obligations de compensation sur la zone verte. Elle attire en particulier l'attention sur la nécessité que les mesures de protection et de restauration de la biodiversité soient mises en œuvre de manière équilibrée, en tenant compte de la viabilité des exploitations agricoles.

Elle regrette en outre vivement que les adaptations annoncées à plusieurs reprises concernant la thématique de la construction en zone verte ne figurent pas dans le présent projet de loi. Cette absence fragilise la confiance du secteur agricole et laisse sans réponse des problématiques concrètes, structurelles et urgentes auxquelles les agriculteurs sont confrontés.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le Directeur,
Paul MARCEUL

