

N° 7048⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

(21.4.2017)

RESUME SYNTHETIQUE

Le présent projet de loi prévoit une refonte intégrale de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement le travail de refonte et de remplacement de la loi actuelle concernant la protection de la nature par un texte plus clair et lisible. Elle regrette de ne pas être en mesure de se prononcer de façon exhaustive et en pleine connaissance de cause sur un certain nombre d'éléments du projet de loi, étant donné que la quarantaine de règlements grand-ducaux d'exécution, pourtant essentiels à une évaluation complète de la portée du présent texte, n'ont pas été mis à sa disposition.

Dans son avis ci-dessous, la Chambre d'Agriculture analyse en détail l'ensemble des articles du projet de loi, en se focalisant sur les effets des dispositions sur la profession agricole dans son ensemble, ainsi que sur les exploitations individuelles en particulier. En résumé, les remarques essentielles sont les suivantes:

- le texte de la nouvelle loi est plus clair et certaines procédures sont simplifiées. Il reste cependant que cette loi, en conjonction avec d'autres lois (concernant l'aménagement du territoire, la protection des eaux, l'aménagement communal, la loi agraire, etc.) continue à constituer un cadre extrêmement contraignant pour la production agricole;*
- la Chambre d'Agriculture estime que les zones de protection existant actuellement (i.e. Natura 2000, zones protégées d'intérêt national sous forme de réserve naturelle et sous forme de paysage protégé) constituent des moyens amplement suffisants pour atteindre les objectifs de la loi. Elle s'oppose dès lors à la possibilité de créer des zones sous forme de couloir écologique ainsi qu'à la possibilité donnée à chaque commune de désigner des zones protégées d'intérêt communal;*
- la Chambre d'Agriculture insiste sur la nécessité d'informer et de sensibiliser les propriétaires et exploitants dès le début de la mise en œuvre de zones de protection. C'est pourquoi elle exige la réalisation de réunions d'information à un stade précoce, une information directe de chaque propriétaire/exploitant par un contact individuel (lettre), une procédure efficace de prise en compte de réclamations et l'offre de mesures volontaires de protection de la nature et des ressources;*
- de l'avis de la Chambre d'Agriculture, la disposition prévoyant d'instaurer des servitudes provisoires pour une période de 24 mois à partir de l'annonce par le ministre de son intention de classer un immeuble en tant que zone protégée d'intérêt national est à supprimer car elle constitue une atteinte au droit de propriété disproportionnée par rapport aux effets escomptés;*
- de même, l'introduction d'un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes ainsi que des syndicats de communes sur la totalité des terrains sis dans les zones protégées d'intérêt national constitue une grave atteinte au droit de propriété qui ne peut être tolérée par la Chambre d'Agriculture. En combinaison avec le pouvoir accordé à l'Etat et aux communes d'imposer des charges et servitudes par la désignation de zones protégées, le droit de préemption revient pratiquement à accorder une expropriation de fait;*
- la préservation de la nature, profitant à toute notre société, ne doit pas être faite au détriment des agriculteurs. En cas de désignation d'une zone protégée, le droit à indemnité pour les propriétaires*

et les exploitants de fonds sur lesquels des servitudes ont été imposées doit être le principe, et non pas l'exception. La disposition y relative dans le texte sous avis est largement insuffisante et ne permet pas une mise en œuvre pratique;

- face à la problématique que constitue la disparition de terres agricoles, le texte du projet, qui a le mérite de vouloir préserver des terrains à haute valeur agricole, ne va malheureusement pas plus loin qu'une simple déclaration d'intention;*
- la Chambre d'Agriculture regrette que le texte ne contienne pas de réel instrument pour empêcher la consommation excessive de terres agricoles. Pour contrecarrer cet affaiblissement constant et définitif du potentiel économique national des activités agricoles, il aurait été opportun d'instaurer un instrument efficace à l'instar de nos voisins français. Il s'agit de l'obligation pour tout maître d'ouvrage de faire une étude préalable pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Une telle étude pourrait inclure les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables d'un projet sur l'économie agricole;*
- le régime relatif aux mesures d'atténuation ainsi que les conditions, dont le ministre peut assortir toute autorisation, sont rédigés de façon beaucoup trop large et confèrent ainsi un grand potentiel d'interprétation subjective. La Chambre d'Agriculture invite le Gouvernement à revoir ce dispositif dans le sens de prévoir un cadre normatif clair et exhaustif permettant d'éviter d'éventuels excès de pouvoir et de garantir un traitement égal de tous les citoyens;*
- si la Chambre d'Agriculture accueille favorablement le nouveau système de compensation avec la mise en place de pools compensatoires, qui devrait permettre de réduire les pertes de terrains agricoles et de limiter les effets de hausse de prix, elle note cependant que ce système reste basé essentiellement sur un remplacement de surfaces. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture réitère sa revendication de longue date de prévoir d'autres mécanismes de compensation (p. ex. par des mesures dans le domaine énergétique ou climatique) permettant d'éviter la perte de surfaces agricoles productives. Dans un souci d'efficacité et de transparence, elle demande à ne prévoir qu'un seul type de pool compensatoire au niveau national;*
- la définition de l'envergure des mesures compensatoires à l'aide d'un système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points est d'une grande importance pour déterminer les besoins en compensation. La Chambre d'Agriculture insiste sur la nécessité d'associer les acteurs du terrain, propriétaires et exploitants au calibrage de ce système;*
- le cadastre des biotopes publié sur le Geoportail constitue un outil très précieux au service des propriétaires resp. exploitants de terrains et devrait trouver une base juridique dans la présente loi, qui, en sa rédaction actuelle, n'y fait aucune référence;*
- finalement, la Chambre d'Agriculture s'oppose au remplacement de l'ancien recours en réformation par un simple recours en annulation (renvoyant la demande d'autorisation au même ministre l'ayant refusée auparavant).*

*

PARTIE I: REMARQUES PRELIMINAIRES

A. Importance pour le secteur agricole

La loi concernant la protection de la nature constitue un acte de législation important pour le secteur agricole du fait qu'il intervient dans l'ensemble des projets et aménagements situés en zone verte, c.-à-d. sur la plus grande partie du territoire national. C'est précisément dans cette zone verte que les agriculteurs exercent la majorité de leur activité. Cette législation a donc un grand impact sur le secteur agricole dans son ensemble.

C'est le travail des agriculteurs au cours des siècles passés qui a contribué à façonner les paysages et à favoriser les ressources naturelles que notre société vise à protéger maintenant, entre autres au moyen de la loi sur la protection de la nature. Face à l'attention accrue de la société pour les aspects de protection de la nature et plus particulièrement de la biodiversité, le secteur agricole a mis en œuvre sur les exploitations une panoplie de mesures dédiées à la protection de la nature resp. à la protection de l'eau sans trouver la reconnaissance adéquate de la part de notre société. Rappelons à ce propos que

les modes de production de notre agriculture sont largement conditionnés par les modes de vie et de consommation de notre société qui ne correspondent pas toujours aux critères de durabilité requis. Notons également que la surface dédiée à la production agricole est constamment rétrécie par le développement de l'urbanisation.

La législation environnementale actuelle (et surtout son exécution) continue à considérer le secteur agricole comme un élément nuisible, sinon du moins perturbateur, pour la protection de la nature au lieu de le considérer comme un allié important pour la préservation de la nature et des paysages. Face à la pression de l'urbanisation et des utilisations récréatives de notre société moderne, il est de première importance de réserver les terrains agricoles à leur destination primaire qui est la production d'aliments de qualité. Assurer la continuité de l'exploitation agricole est le meilleur moyen de préserver les paysages ainsi que la biodiversité de notre pays.

B. Instruments de la politique de protection de la nature

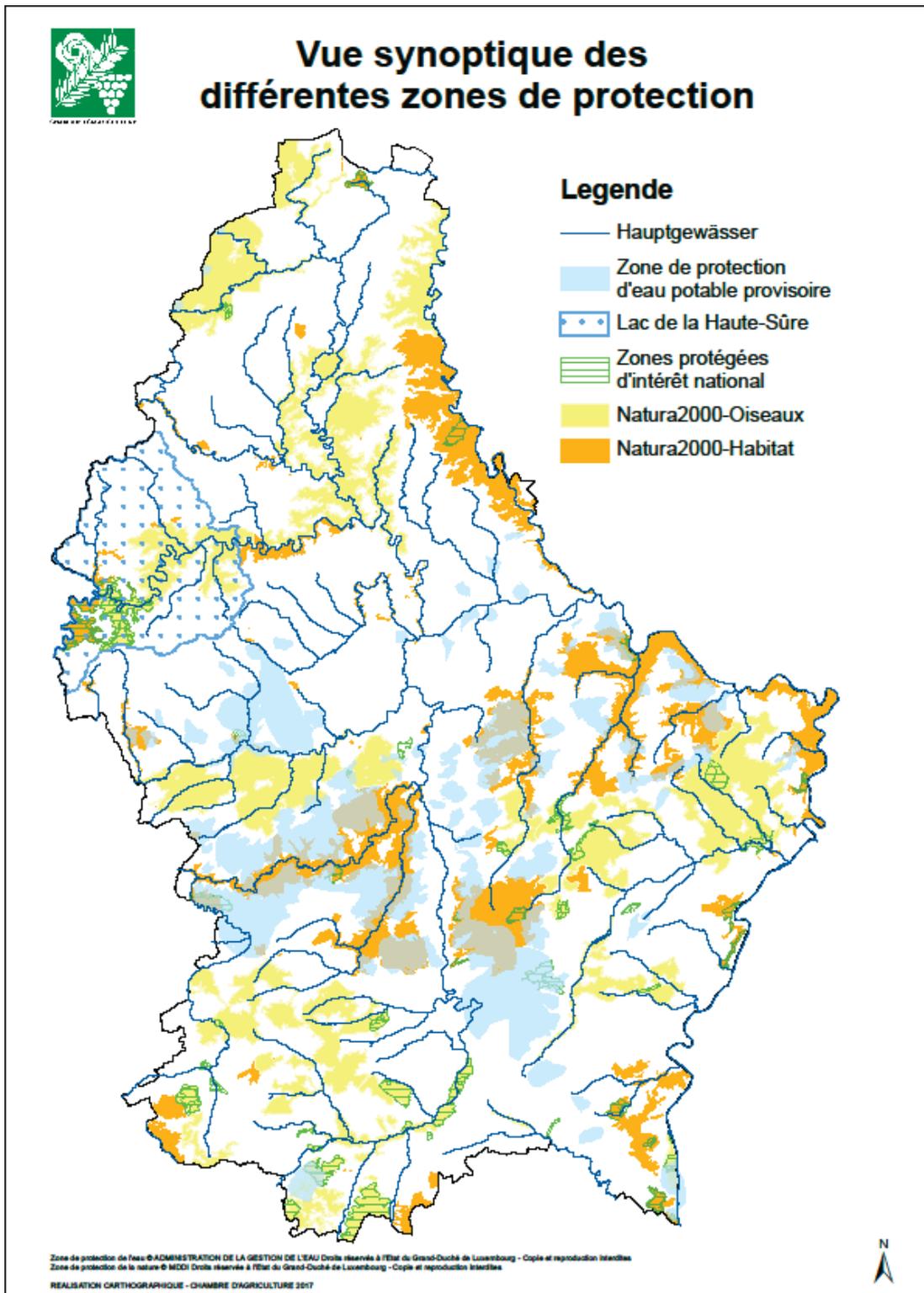
La politique en matière de protection de la nature s'est basée principalement ces dernières années sur la création de zones de protection à caractère défensif vis-à-vis de toutes sortes d'activités économiques, notamment du secteur agricole. En voulant „protéger“ ainsi certains espaces, la politique impose des contraintes importantes au secteur agricole travaillant sur ces terres. Le projet sous avis continue sur cette voie et étend encore davantage les possibilités d'imposer des contraintes: tout d'abord il ajoute la possibilité de classer des zones protégées d'intérêt national sous forme de couloir écologique (art. 33 (1) du projet de loi). Encore plus préoccupant est l'extension du champ d'application ainsi que du pouvoir contraignant des zones protégées d'intérêt communal (chapitre 10 du projet de loi) qui peuvent être imposées sans vraie procédure démocratique. La gestion des zones Natura 2000, pour laquelle de nouvelles procédures plus simples sont définies, reste pour les exploitations agricoles un grand facteur d'insécurité. La désignation des surfaces des pools compensatoires reste également une grande préoccupation pour les agriculteurs dans des régions à fort potentiel écologique.

Outre cette législation environnementale, d'autres législations nationales et européennes (protection des eaux, aménagement du territoire, ...) viennent rajouter leur paquet de règles concernant la gestion des terrains agricoles. Les différentes contraintes concernant les pratiques agricoles sur les surfaces situées en zones de protection (interdictions, recommandations, activités soumises à autorisation, ...), toutes différentes les unes des autres, qui s'ajoutent aux innombrables dispositions de la législation agricole, ne facilitent guère la tâche des chefs d'exploitation, qui doivent assurer le respect de toutes ces contraintes sur l'ensemble de leur exploitation en veillant quotidiennement à bien prendre en considération toutes les nuances émanant des textes législatifs respectifs.

La multiplication des zones de protection risque de mettre en péril le développement structurel des exploitations agricoles en limitant considérablement le choix des sites aptes à la construction de bâtiments agricoles resp. en le retardant excessivement par une prolifération d'autorisations et de démarches administratives supplémentaires et souvent mal coordonnées entre les différentes administrations compétentes.

La Chambre d'Agriculture regrette que le projet sous avis continue sur la lancée de la politique environnementale restrictive et manque de développements concrets quant aux volets sensibilisation et communication pourtant indispensables pour la mise en œuvre d'objectifs environnementaux.

La carte suivante reprend de façon indicative les zones de protection actuellement connues:



C. Gain de cohérence – Simplification administrative

Au niveau formel, la Chambre d'Agriculture note que par rapport à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (ci-après la „Loi de 2004“), la structure du projet de loi est plus cohérente. Elle félicite les auteurs du texte sous avis d'avoir décidé d'abroger la Loi de 2004 pour la remplacer par un nouveau texte beaucoup plus lisible.

En effet le projet de loi a été complété par des définitions et des intitulés à chacun des articles, eux-mêmes regroupés en chapitres et parfois en sections, voire en sous-sections.

De plus, un travail de réorganisation complète des articles a été effectué. Le projet de loi prévoit ainsi un chapitre contenant toutes les dispositions concernant la protection des habitats, des habitats d'espèces et des biotopes (chapitre 4), un chapitre contenant toutes les dispositions relatives à la protection des espèces (chapitre 5) et un chapitre contenant toutes les dispositions relatives aux zones Natura 2000 (chapitre 7). Le regroupement de toutes les obligations en matière de délivrance d'autorisation sous un seul chapitre unique (chapitre 14) apporte plus de clarté au texte.

Il reste cependant que cette loi interagit avec un grand nombre d'autres législations du domaine de l'environnement (eaux, commodo, études d'impact, ...), de la planification (aménagement du territoire, aménagement communal, protection des sites et monuments, ...) et de la politique agricole, si bien qu'une exécution efficace et dans des délais acceptables ne peut être garantie. La Chambre d'Agriculture reste d'avis qu'il serait nécessaire d'évaluer l'impact de cette loi en conjugaison avec les autres législations évoquées et de simplifier fortement l'ensemble de ces législations (en supprimant carrément certaines exigences).

D. Transparence – règlements grand-ducaux

La Chambre d'Agriculture regrette de ne pas disposer pour son analyse de la quarantaine de règlements grand-ducaux d'exécution du projet sous avis, pourtant essentiels pour évaluer la portée du projet de loi. Une appréciation exhaustive en pleine connaissance de cause du projet sous avis n'est donc pas possible.

La Chambre d'Agriculture estime aussi que pour certains règlements d'exécution, censés venir fixer des critères d'appréciation, les dispositions légales du projet de loi ne sont pas suffisamment étayées.

*

PARTIE II: POSITION DE L'AGRICULTURE FACE AUX ELEMENTS MAJEURS DU PROJET

A. Approche globale face à la création de zones de protection

Si notre chambre professionnelle peut comprendre les motivations qui mènent à la désignation de certaines zones de protection, nous estimons toutefois que la multiplication de zones de protection de différents types et à finalités diverses va à l'encontre d'une simplification administrative et risque de ne pas arriver aux objectifs visés faute d'adhésion des acteurs du terrain.

Ces désignations grèvent des terrains, entre autres agricoles, de servitudes resp. imposent aux propriétaires et aux exploitants agricoles concernés des charges. Ces servitudes/charges représentent un dommage réel pour les propriétaires et les exploitants concernés. Il faut constater que l'impact économique sur une exploitation agricole ne fait pas l'objet d'une quelconque étude préparatoire à la désignation.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'une implication dès le début de la planification et une sensibilisation des personnes concernées devraient être inscrites comme une obligation dans les procédures de désignation des zones. D'ailleurs des exemples concrets d'une démarche de concertation à un stade précoce de la procédure réalisés ces dernières années par l'Administration de la Nature et des Forêts (ci-après l'„ANF“) en collaboration avec la Chambre d'Agriculture ont montré l'efficacité de cette méthode.

De façon générale, la Chambre d'Agriculture est d'avis que la politique en matière de protection de la nature suit une approche trop restrictive (axée essentiellement sur la création de zones à caractère défensif) face aux propriétaires et exploitants des secteurs agricole et sylvicole, et manque d'instru-

ments permettant d'impliquer les propriétaires et les acteurs du terrain dans une démarche positive et proactive de préservation des ressources naturelles. Cela se traduit en premier lieu par un manque d'informations pertinentes permettant aux acteurs locaux de comprendre au départ la finalité des différents types de zones de protection, de s'identifier dans la suite avec les objectifs environnementaux respectifs et finalement de s'engager activement en faveur de la protection de la nature.

A défaut d'une telle politique proactive, la protection de la nature est actuellement avant tout perçue comme une contrainte par les propriétaires et les exploitants agricoles. Cette perception négative risque encore de se renforcer, étant donné que la mise en œuvre systématique de mesures de compensation fera du secteur environnemental un concurrent direct pour l'utilisation des terrains agricoles.

Consciente du rôle important incombant au secteur agricole dans le cadre de ses différentes activités et soucieuse de contribuer activement à la préservation des ressources naturelles, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'une démarche de partenariat avec les acteurs du terrain, caractérisée par une atmosphère de respect mutuel. Nous sommes d'avis qu'une législation relative à la protection de la nature devrait avoir un caractère dynamique et proactif et créer un cadre permettant de définir dans une démarche concertée avec les acteurs du terrain – qu'ils soient agriculteurs, sylviculteurs, environnementalistes ou autres – des mesures ciblées au profit des ressources naturelles.

Tant que la politique environnementale ne prend pas une approche plus partenariale, la Chambre d'Agriculture s'exprime clairement contre une création renforcée de nouvelles zones de protection de la nature (e.g. zones protégées d'intérêt communal, zones protégées d'intérêt national sous forme de couloir écologique). La Chambre d'Agriculture estime que la première priorité doit être la mise en œuvre des zones de protection existantes ensemble avec les acteurs du terrain.

B. Indemnisation en cas de servitudes et interdictions

Lors de la désignation de nouvelles zones de protection d'intérêt national, l'Etat impose unilatéralement des servitudes et des charges aux propriétaires respectivement aux exploitants agricoles concernés sans prévoir une quelconque indemnisation de ceux-ci. La propriété des personnes concernées subit un changement dans ses attributs. Ce changement est dans certains cas (souvent dans les „zones noyau“) si substantiel qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels. La jurisprudence constante considère qu'un tel changement dans les attributs de la propriété peut constituer une expropriation¹ sans indemnisation.

Les servitudes/charges imposées (p. ex. l'interdiction de l'emploi d'engrais sur des terres arables) représentent un dommage économique réel pour les propriétaires resp. les exploitants concernés. Les parcelles agricoles deviennent moins productives et perdent donc en valeur. Cependant jusqu'à présent, les projets de règlements grand-ducaux qui imposent ces servitudes ne prévoient aucune contrepartie de quelque nature que ce soit pour les personnes lésées.

De l'avis de la Chambre d'Agriculture, cette attitude du législateur est inacceptable. Elle estime qu'il n'est pas équitable de grever des immeubles (dans notre cas des terres agricoles) de servitudes resp. d'imposer aux propriétaires et aux exploitants agricoles concernés certaines charges sans aucune contrepartie (pécuniaire ou en nature). La loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques ainsi que la jurisprudence y relative confirment notre revendication². En l'espèce, le préjudice pour les propriétaires et les exploitants agricoles est certain, spécial et exceptionnel. Il se doit donc d'être indemnisé.

Le projet sous avis fait partiellement droit à cette revendication de longue date de la Chambre d'Agriculture. Il a le mérite de prévoir au niveau de l'article 41, bien que de façon seulement ponctuelle et insuffisante, un droit à indemnité pour les propriétaires de fonds sur lesquels des servitudes sont imposées lors de la désignation d'une zone protégée d'intérêt national. La Chambre d'Agriculture accueille positivement cette ouverture. Elle estime cependant que la formulation utilisée reste très restrictive et ne couvre pas l'ensemble des situations. Elle appelle donc les auteurs du projet sous avis à élargir la portée de l'article 41 (voir commentaire des articles).

¹ CA 19-05-09 (25052C)

² Article 1 paragraphe 2 de la loi du 1^{er} septembre 1988 dispose que: „Toutefois lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime.“

C. Droit de préemption

La Chambre d'Agriculture s'oppose vivement à l'introduction, par le projet sous avis, d'un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes ainsi que des syndicats de communes sur tous les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national. L'article 36 du projet sous avis prévoit déjà la déclaration d'utilité publique des zones protégées d'intérêt national. Ceci permettra une expropriation pour cause d'utilité publique. En combinaison avec le pouvoir accordé à l'Etat et aux communes d'imposer des charges et servitudes (art. 37) dans les zones protégées, le droit de préemption (art. 47) ainsi que la déclaration d'utilité publique (art. 36) reviendraient pratiquement à accorder une expropriation de fait généralisée, compte tenu du fait que la législation ne prévoit pas une juste indemnisation pour les restrictions imposées.

L'instauration d'un droit de préemption légal représente une atteinte sérieuse 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 la chose. L'imposition d'un droit de préemption légal doit donc rester l'exception absolue dans un Etat de droit et les prérogatives accordées aux pouvoirs préemptants doivent être proportionnées. Le Conseil d'Etat rappelle constamment ce principe et partage ainsi l'avis de la Chambre d'Agriculture³.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'introduction d'un droit de préemption n'a pas lieu d'être au niveau de la loi concernant la protection de la nature. Un tel droit doit rester limité à un nombre très précis de cas, pour lesquels il existe un véritable intérêt public qui est lié à un objet précis.

On peut par ailleurs se poser la question de l'utilité de ce droit de préemption, car dans les zones protégées d'intérêt national, l'Etat peut déjà grever les terrains de servitudes et de charges en vue d'assurer la protection de la nature. Que peut apporter de plus un droit de préemption?

Au vu de ce qui précède, et pour des raisons de simplification administrative, la Chambre d'Agriculture demande à ce que toutes les dispositions relatives au droit de préemption soient supprimées du projet de loi.

D. Préservation des terrains agricoles

La perte de terrains agricoles est une conséquence directe de la croissance démographique qui va de pair avec la croissance économique de notre pays. C'est également une conséquence du fait que les terrains autres qu'agricoles, comme les bois, forêts et autres éléments de paysage, disposent par la loi d'une protection quasi absolue contre leur utilisation à d'autres fins. Comme notre pays ne dispose que de très peu de terrains en friche, ce seront toujours les terres agricoles qui constitueront le facteur d'ajustement qui devra régresser pour permettre de développer les infrastructures et l'urbanisation.

La Chambre d'Agriculture estime que cette situation n'est pas acceptable, étant donné qu'elle compromet le potentiel agronomique de notre pays et qu'elle fragilise un grand nombre d'exploitations agricoles. En somme, le développement économique et démographique du pays se fait une première fois au détriment des terrains agricoles, et se fait ensuite une deuxième fois au détriment des terrains agricoles lors des besoins de compensation décrétés par la loi.

Vu l'exiguïté du territoire national et compte tenu de la volonté de préserver une agriculture nationale (que certains veulent extensive!) il importe prioritairement de maîtriser de façon conséquente les besoins en surfaces de notre économie, mais aussi de mettre en place des mécanismes efficaces de préservation des terrains agricoles. De tels mécanismes doivent être mis en œuvre ponctuellement au niveau du présent projet de loi, et à un échelon plus général, au niveau de la législation sur l'aménagement du territoire.

Le projet sous avis fait partiellement droit à cette revendication de longue date de la Chambre d'Agriculture en disposant que „*les autorisations du ministre veillent à réduire les incidences sur les terrains à haute valeur agricole lesquels peuvent être précisés par règlement grand-ducal en tenant compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole*”⁴. Le projet prévoit aussi que: „*Le ministre veille à éviter la réalisation de mesures compensatoires sur des terrains à haute*

3 Selon l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015 (avis n° 50.728) relatif au projet de loi portant, entre autres, modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement

4 Art. 57.2 (4) du projet de loi

*valeur agricole en tenant compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole*⁵. La Chambre d'Agriculture accueille positivement l'intention exprimée dans ces articles. Elle regrette cependant que le gouvernement ne s'engage pas sur une formulation plus courageuse et plus volontariste allant au-delà d'une simple déclaration d'intention („Veille(nt) à ...“).

Si l'on peut considérer que les surfaces agricoles disposent indirectement d'une certaine protection du fait qu'elles sont situées essentiellement en zone verte, et que la plupart des aménagements ou ouvrages à réaliser en zone verte sont soumis à l'autorisation du ministre ayant l'environnement dans ses attributions, il reste que les dispositions incluses aux articles 57.2 (4) et 60.1 (5) du projet de loi n'ont pas plus de valeur qu'une déclaration d'intention et ne permettront pas de réserver des terres en faveur de la production agricole. Dans la formulation proposée, elles ne permettront pas au ministre de refuser certains projets pour le motif que ceux-ci provoquent une perte de surface agricole.

E. Implantation des bâtiments d'exploitation en zone verte

Le secteur agricole est le premier à être concerné par des aménagements et ouvrages à réaliser en zone verte, étant donné qu'il est de plus en plus amené à déplacer ses installations de production en dehors du cadre villageois. Les autorisations requises en vertu de différents textes législatifs ne cessent de se multiplier, menant souvent à des situations impossibles à gérer – tant au niveau des acteurs concernés (commune, différentes administrations) qu'au niveau des entreprises. La réalisation de projets en zone verte s'en retrouve systématiquement retardée, faute d'accord au niveau du site d'implantation ou bien du fait de l'incompatibilité des obligations formulées par les responsables des différentes administrations et/ou par le conseil communal. La recherche d'un site pour l'implantation d'un complexe de bâtiments agricoles en zone verte devient de plus en plus difficile et avec la multiplication des zones de protection (notamment Natura 2000) la probabilité de tomber dans une de ces zones augmente.

Le projet sous avis touche les constructions agricoles sous deux aspects différents, mais liés entre eux. Il s'agit d'une part de la localisation de la nouvelle construction (art. 27 et 28) et d'autre part des règles concernant la construction elle-même (art. 5, 6, 7 et 8, ainsi que art. 3, alinéa 3, point 3.10 – voir commentaire des articles y relatif).

En ce qui concerne la localisation d'une construction agricole, le projet de loi précise que sous certaines conditions précises, des constructions agricoles sont conformes à l'affectation de la zone verte et peuvent donc y être érigées. Les conditions concernent essentiellement le caractère professionnel de l'activité agricole. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette ouverture de principe en faveur du secteur agricole, qui était d'ailleurs déjà prévue dans la loi précédente. Le projet actuel se propose de clarifier et de préciser les conditions dans le sens d'éviter certaines interprétations plus larges du passé (voir le commentaire des articles y relatif).

Le projet prévoit au niveau du chapitre 7 un certain nombre de conditions à respecter si l'on veut réaliser un projet en zone Natura 2000, conditions qui peuvent avoir un grand impact sur les constructions agricoles. En effet, vue l'étendue des zones Natura 2000, de très nombreux projets agricoles tombent sous ces règles. Il s'agit en l'occurrence d'une évaluation des incidences d'un projet „*susceptible d'affecter cette zone de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets [...] eu égard aux objectifs de conservation de cette zone*”⁶. Les frais de ces études et évaluations sont à charge du demandeur.

Le présent projet prévoit une évaluation de ces incidences en plusieurs phases, notamment une première évaluation sommaire suivie le cas échéant d'une évaluation des incidences plus détaillée. Le contenu de ces deux phases sera précisé par règlement grand-ducal. Si la Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette démarche en deux phases qui est nouvelle dans ce contexte, elle regrette cependant de ne pas connaître les critères qui ne seront précisés qu'ultérieurement. Elle estime que la grande majorité des constructions agricoles devraient simplement faire l'objet d'une étude sommaire, étant donné que la production agricole et les installations y afférentes sont bien connues et que leur impact sur la zone devrait être peu important.

⁵ Art. 60.1 (5) du projet de loi

⁶ Art. 27 du projet de loi

F. Mesures d'atténuation

Le présent projet de loi prévoit de façon explicite un mécanisme appelé d'atténuation qui permet dans le cas de certains projets, de réduire, voire d'éviter des dommages prévisionnels sur des espèces protégées particulièrement. Il reproduit en cela une disposition du manuel d'interprétation de la protection stricte de la commission européenne.

Si cette mesure peut être considérée comme apportant une certaine flexibilité, il n'en est pas moins clair qu'elle possède un grand potentiel d'interprétation subjective. En effet, le texte de l'article 24.1 ne prévoit aucune forme de limite à ces mesures d'atténuation, ni en ce qui concerne leur motivation scientifique, ni en ce qui concerne leur portée, ni en ce qui concerne leur envergure.

Le projet de loi prévoit un règlement grand-ducal pour préciser les modalités d'application de cet article. La Chambre d'Agriculture regrette que ce projet de règlement grand-ducal ne soit pas disponible. Elle estime que pour „préciser“ les modalités, il faut que la loi elle-même prévoie un cadre normatif suffisamment explicite en ce qui concerne les objectifs et les limites, ce qui n'est pas le cas pour l'article 24.1.

G. Mesures compensatoires

Le projet de loi sous avis se veut de constituer un cadre légal au système de compensations qui est actuellement déjà appliqué de façon informelle et quelque peu aléatoire.

Au niveau des articles 13 (protection des fonds forestiers), 17 (protection des habitats et des biotopes) et 28 (protection des zones Natura 2000), le projet introduit l'obligation générale de compensation pour la destruction ou la réduction de certains habitats ou biotopes. Par ailleurs, l'article 58.1 dispose que, de façon générale, le ministre peut assortir les autorisations requises en vertu du présent projet de loi de conditions pouvant comprendre des mesures compensatoires appropriées. Tout compte fait, le ministre peut imposer des mesures de compensation pour toute autorisation dont il a la compétence.

L'article 60 décrit concrètement la démarche de la compensation en introduisant, entre autres, les nouveautés suivantes:

1. un système de quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats (éco-points);
2. la constitution de pools compensatoires faisant office de réserves foncières à haut potentiel d'amélioration écologique et servant à la compensation de projets ayant provoqué une détérioration du patrimoine naturel; et
3. la constitution d'un registre permettant d'enregistrer et de répertorier les mesures de compensations réalisées (dans les pools compensatoires et en dehors) et de gérer l'attribution de ces mesures à des projets nécessitant des compensations.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre des mesures de compensation a été laissée en principe aux bons soins du promoteur du projet en question. Ce qui a mené à une situation où la réalisation effective des mesures a parfois été retardée, voire „oubliée“. Ce qui a également mené à une course aux terrains pouvant servir à la compensation. Des terrains agricoles ont ainsi été retirés de la production pour la mise en œuvre de compensations ne présentant que peu d'intérêt au niveau environnemental.

Le présent projet vise à éviter les errances du passé en assurant que les mesures de compensation soient effectuées là où elles sont efficaces, de façon concentrée et contrôlée, sous l'autorité de l'Etat.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement le principe qui, s'il est bien appliqué, permettra de réduire les pertes de terrains agricoles et de limiter les effets pervers de spéculation sur les prix.

Le projet sous avis introduit le concept de la compensation par l'offre, et non pas par la demande. Cela signifie que les instances publiques concernées mettent à disposition des demandeurs, des mesures compensatoires initiées dans les pools constitués spécialement à cet effet, de manière planifiée et anticipative. Les mesures compensatoires réalisées ainsi sont quantifiées et enregistrées dans un registre spécial mis en œuvre à cet effet. Le registre permet ainsi de mettre à disposition des éco-points qui peuvent être revendus aux promoteurs de projets en cas de besoin.

La constitution des pools compensatoires devrait avoir un effet positif sur l'évolution des prix des terrains. Jusqu'ici, le système de compensation a accentué l'augmentation des prix des terrains. De nombreux promoteurs ou entrepreneurs, ainsi que certaines communes, ont acheté n'importe où des terrains agricoles à des prix qui ne correspondent à aucune réalité économique agricole pour pouvoir

procéder, le moment venu, aux compensations induites par leurs projets. Ce renchérissement des terrains, s'il peut sembler à première vue avantageux pour des agriculteurs qui ont voulu quitter la profession, est cependant au détriment des agriculteurs actifs, qui ont besoin de terrains agricoles comme moyen de production. De ce point de vue, la Chambre d'Agriculture accueille favorablement la mise en place des pools compensatoires, à condition que le système soit appliqué de façon rigoureuse, et qu'il soit clarifié une fois pour toutes que les promoteurs n'ont plus d'intérêt à acheter des terrains n'importe où et à n'importe quel prix!

Il convient cependant de noter que certains agriculteurs situés précisément en zone prévue pour un pool compensatoire, seront confrontés à un retrait massif de terres agricoles, ce qui risque de mettre en péril la viabilité de leur exploitation.

Tout dépendra de la quantité de mesures compensatoires engendrées par le présent projet; cette surface est fonction du système de quantification de la valeur écologique des terrains. Si le système se limite uniquement à la compensation de biotopes et d'éléments naturels présentant un véritable intérêt écologique, alors on peut s'attendre à un besoin en surfaces de compensation relativement modéré. Si par contre, comme il est à craindre vu le nombre important d'articles prévoyant des compensations, le ministre décrète des compensations pour toute imperméabilisation de surfaces, alors ce système de compensation engendrera une perte importante de terrains agricoles. Un règlement grand-ducal fixera la manière dont cette quantification aura lieu. Etant donné que la Chambre d'Agriculture ne connaît pas le contenu de ce règlement, elle ne peut pas exprimer un avis définitif sur cette partie du projet de loi.

Toujours est-il que le seul fait d'imposer systématiquement des compensations pour pratiquement toute autorisation accordée au titre de la loi sur la protection de la nature, constituera en pratique un doublement des pertes en surface agricole.

En effet, chaque fois qu'une route est construite, qu'un lotissement ou que des infrastructures sont réalisés (telles que lycées, complexes sportifs, etc.) ce sont des terrains agricoles qui sont utilisés à ces fins. Etant donné que notre pays ne dispose pas de grandes surfaces vagues ou de friches industrielles ou de terrains militaires à requalifier, et que les surfaces boisées disposent d'une protection spécifique, il en découle que ce sont a priori des terrains agricoles qui sont reconvertis en zones urbanisées et ainsi perdus pour l'agriculture.

Si maintenant la loi sur la protection de la nature impose en plus de façon systématique des compensations, il est clair que globalement ces mesures auront de nouveau un impact sur la surface utilisée par l'agriculture, car où irait-on chercher d'autres surfaces en nombre suffisant? Même si le projet de loi introduit l'obligation d'exécuter des mesures compensatoires dans les pools compensatoires⁷, celles-ci seront réalisées majoritairement sur des terrains agricoles.

Ainsi, le développement économique et démographique de notre pays se fait systématiquement au détriment du potentiel agronomique du pays. Chaque infrastructure, chaque logement retirera ainsi une partie de la base économique du secteur agricole. Ceci constitue une injustice flagrante envers les agriculteurs actifs qui perdent ainsi leur outil de travail.

La Chambre d'Agriculture ne peut accepter une généralisation systématique des obligations de compensation et demande instamment de mettre sur table des données précises sur les besoins en compensation et sur la quantification des mesures de compensation. Sans le règlement grand-ducal, une discussion pertinente ne sera pas possible à ce sujet.

Le système de compensation, qui constitue en quelque sorte le prix de notre développement économique et démographique ne doit pas être mis en œuvre au détriment des exploitants actifs du secteur agricole. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture demande que le système de compensation soit aménagé de telle sorte qu'il nuise le moins possible à l'agriculture, la viticulture et l'horticulture.

Pour ce faire, plusieurs aménagements des propositions du présent projet de loi doivent être mis en œuvre:

1. réduire le nombre de situations demandant compensation à un minimum nécessaire (uniquement biotopes, éléments d'intérêt écologique majeur, ...)
2. ne pas imposer des compensations pour des projets d'intérêt sociétal (tram, éoliennes, lycées, ...)
3. assurer un équilibre du système des éco-points

⁷ Art. 60.1 (2) du projet de loi

4. inclure les mesures environnementales effectuées dans d'autres domaines à la création d'éco-points (p. ex. politique énergétique ou climatique, ...)
5. créer des pools compensatoires sur des terrains non agricoles (forêts, friches industrielles, anciennes décharges, ...)
6. introduire une protection des terrains nécessaires à la fonction agricole (contre l'urbanisation et contre la compensation)

Afin de déterminer l'impact potentiel d'une obligation généralisée de compensation, la Chambre d'Agriculture demande qu'une étude soit réalisée – sur base des prévisions de surfaces prévues dans les plans sectoriels logement, transport et zones d'activités –, afin d'estimer l'envergure des mesures compensatoires correspondantes et ainsi l'impact probable du système de compensation sur les surfaces agricoles. Une telle étude d'impact permettrait d'équilibrer le système des éco-points en l'adaptant aux contraintes liées à l'exiguïté de notre territoire national.

H. Plans de gestion des zones Natura 2000

La Chambre d'Agriculture constate une évolution positive en ce qui concerne la création et la gestion des zones Natura 2000. En effet, la procédure de désignation de ces zones est rendue plus transparente et la définition des mesures de gestion est coordonnée dans un plan de gestion à établir par l'ANF. Ces deux éléments auront l'avantage de rendre plus transparents les objectifs et les mesures prévus dans les zones Natura 2000. Il est également établi un comité de pilotage qui suit la mise en œuvre du plan de gestion⁸ et qui émet un „rapport“ dans 10 ans⁹.

Si l'exposé des motifs parle de créer ce comité de pilotage „dans une démarche proactive“, la Chambre d'Agriculture aurait souhaité que l'approche participative si souvent invoquée par le Gouvernement aurait mené à un réel dialogue démocratique avec les acteurs du terrain (voir notre commentaire des articles). La démarche initiée dans le cadre des zones Natura 2000 va certainement dans la bonne direction, mais n'est pas suffisante pour assurer la participation et l'adhésion des acteurs du terrain à une politique cohérente et participative de protection des ressources naturelles.

I. Cadastre des Biotopes

La Chambre d'Agriculture s'étonne du fait que le cadastre des biotopes ne fait plus partie du projet de loi. En effet, ce cadastre, en conjugaison avec les possibilités offertes par le Geoportail, est un instrument très important permettant de situer avec une relative précision les biotopes existants et de les décrire. Ainsi, une destruction involontaire de biotopes peut être évitée.

Vu l'intérêt de cet instrument et vu la simplicité d'utilisation, la Chambre d'Agriculture demande que le cadastre des biotopes soit inclus dans le présent projet et que sa portée et les conditions d'utilisation soient décrites.

J. Remplacement du recours en réformation par un recours en annulation

Finalement, la Chambre d'Agriculture désapprouve l'intention du projet sous avis de remplacer l'actuel recours en réformation contre les décisions prises par le ministre¹⁰ par un simple recours en annulation devant le tribunal administratif¹¹.

Jusqu'à présent, en cas de refus d'obtention d'une autorisation ministérielle, l'administré en question pouvait intenter un recours devant le tribunal administratif qui statuait comme juge du fond. Le juge appréciait la légalité de la décision ministérielle, et en cas d'annulation de la décision pour excès de pouvoir du ministre, il pouvait se substituer à celui-ci en délivrant l'autorisation requise.

Le projet sous avis ne prévoit qu'un simple recours en annulation. En cas de refus d'obtention d'une autorisation ministérielle, l'administré en question ne peut qu'intenter un recours devant le tribunal

⁸ Art. 31 (3) du projet de loi

⁹ Art. 30 (4) du projet de loi

¹⁰ Prévu par l'article 58 de la Loi de 2004

¹¹ Prévu par l'article 61 du projet de Loi

administratif lors duquel le juge n'apprécie que la légalité de la décision. En cas d'excès de pouvoir du ministre, le juge ne peut qu'annuler la décision sans avoir la possibilité de se substituer. Il doit donc renvoyer le dossier au ministre respectivement à ses fonctionnaires qui devront revoir leur décision. Il n'est pas exclu que l'autorisation continue à ne pas être délivrée pour un quelconque autre moyen.

Le remplacement de cette possibilité de substitution du juge, en n'autorisant qu'un simple recours en annulation dans le projet sous avis, vient donner encore plus de pouvoir au pouvoir exécutif, en l'occurrence au ministre ainsi qu'à ses fonctionnaires. La Chambre d'Agriculture désapprouve ce changement de paradigme. Selon elle, il faut laisser la possibilité à tout administré, qui estime avoir été désavantagé par le ministère en question, de porter son affaire devant un juge qui réexamine son dossier et le cas échéant lui donne l'autorisation requise.

*

PARTIE III: COMMENTAIRE DES ARTICLES

– Ad article 1 – Objectifs

Cet article définit les objectifs du projet de loi.

La Chambre d'Agriculture note que, bien qu'il s'inspire très largement du même article de la Loi de 2004, il étend le champ d'application du projet de loi. En effet, si la loi actuellement en vigueur prévoit qu'un des objectifs est „[...] la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes [...]”¹², le présent article du projet de loi étend cet objectif en prévoyant „– la protection et la restauration des biotopes, des espèces et de leurs habitats, ainsi que des écosystèmes;”¹³. De plus, par rapport à la Loi de 2004, „le maintien et la restauration des services écosystémiques”¹⁴ a été ajouté comme objectif du projet de loi.

La Chambre d'Agriculture se demande jusqu'où peut aller l'objectif d'une loi qui veut restaurer des biotopes, des espèces ainsi que leurs habitats? De même, comment restaurer des services écosystémiques? Si la Chambre d'Agriculture comprend que la protection de l'état actuel doit être garantie le plus possible, elle se pose des questions quant à l'objectif de „restauration” en ces temps d'expansion économique et démographique. Selon elle, l'objectif de la restauration ne peut être celui d'une restauration absolue, mais sera nécessairement conditionné par l'évolution de notre mode de vie et de notre société.

– Ad article 2 – Zones protégées

Cet article prévoit qu'un réseau de zones protégées est constitué en complément des mesures générales de conservation du paysage et de protection des espèces et biotopes. Il énumère les trois types de zones protégées prévues par le présent projet de loi, à savoir 1) les zones protégées d'intérêt communautaire appelées zones Natura 2000, 2) les zones protégées d'intérêt national ainsi que 3) les zones protégées d'intérêt communal.

La Chambre d'Agriculture est d'avis que les zones protégées d'intérêt communal n'ont pas de raison d'être et demande leur suppression du présent projet (voir nos commentaires sur les articles 42 à 44).

– Ad article 3 – Définitions

L'article 3 contient la définition des termes utilisés à plusieurs reprises dans le projet de loi. Au niveau formel, la Chambre d'Agriculture félicite les auteurs du texte d'avoir procédé à ce travail de réorganisation et d'avoir complété chaque terme par des définitions et chaque article par des intitulés. De plus il semble que tous les termes aient été définis, rendant ainsi l'interprétation d'un terme beaucoup moins aléatoire.

Certaines de ces définitions donnent lieu à un commentaire de la part de la Chambre d'Agriculture:

– 3.1.3.c) couloir écologique

Pour les raisons évoquées au commentaire de l'article 33 (1), la Chambre d'Agriculture estime qu'il y a lieu de supprimer cette définition.

¹² Art. 1 de la Loi de 2004

¹³ Art. 1, 3e tiret du projet de loi

¹⁴ Art. 1, 6e tiret du projet de loi

– 3.1.4. zone protégée d'intérêt communal

Pour les raisons évoquées au commentaire des articles 42 à 44, la Chambre d'Agriculture estime qu'il y a lieu de supprimer cette définition.

– 3.10. construction servant à l'habitation

La Chambre d'Agriculture constate que la définition d'une „*construction servant à l'habitation*“ est très exhaustive et contient des éléments très précis qui ne sont applicables qu'en cas de construction d'une nouvelle habitation en lien avec une implantation d'une exploitation agricole. Ces dispositions devraient en principe faire l'objet de l'article 6 (1) et (2) en ce qui concerne les règles concernant les nouvelles constructions.

Par contre, cette définition semble difficilement applicable, dans cette précision, aux constructions réglées par l'article 7 „*Règles concernant les constructions existantes*“ et notamment son point (7) concernant les constructions existantes en zone verte qui font l'objet d'un classement.

Selon l'avis de la Chambre d'Agriculture, deux solutions sont possibles: soit donner une formulation plus générale à la définition 3.10, de façon à ce qu'elle corresponde à l'ensemble des constructions d'habitation en zone verte, soit préciser que cette définition correspond au seul cas des constructions agricoles nouvelles et rajouter alors une définition pour les autres cas.

– Ad article 6 – Règles concernant les nouvelles constructions

Cet article prévoit les dérogations au principe de non-constructibilité en zone verte.

Le paragraphe (1) traite des bâtiments d'exploitation et 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, ou qui gèrent des surfaces proches de leur état naturel à l'exclusion d'activités de loisirs. [...]*“

Il énonce également deux restrictions par rapport à ces activités d'exploitation. Premièrement l'article soumet ces activités à des „*critères (qui) sont précisés par voie de règlement grand-ducal*“. La Chambre d'Agriculture note que le texte du projet ne précise pas quels sont ces critères et se demande comment peut-on „*préciser*“ par règlement grand-ducal des critères dont l'objet n'est pas connu? S'agit-il de critères agronomiques, zootechniques, économiques, écologiques, d'adaptation au paysage, de taille des bâtiments, etc?

Deuxièmement, l'article énonce également la condition que ces activités d'exploitation doivent être „*opérées de manière pérenne par principe à titre professionnel, par exception avec une certaine expertise*“.

La Chambre d'Agriculture se félicite en principe du fait que le projet de loi reconnaisse expressément qu'une exploitation agricole sera autorisable en zone verte. Cette ouverture était déjà prévue par l'actuelle Loi de 2004, mais elle a donné lieu à beaucoup de discussions et de polémiques, étant donné que la définition de l'activité agricole n'était pas suffisamment précise pour exclure certaines constructions non agricoles. Ceci a mené à l'attribution de certaines autorisations qui n'étaient pas ressenties comme conformes à l'esprit de la loi. Ce qui a à son tour mené à un durcissement excessif des conditions dans les autorisations d'exploitations agricoles.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'intention du Gouvernement de permettre l'installation des „*vraies*“ exploitations agricoles en zone verte, tout en évitant d'éventuelles installations abusives. La formulation de ce paragraphe (1) et du règlement grand-ducal prévu est donc particulièrement importante. C'est pourquoi, la Chambre d'Agriculture regrette que le projet de règlement en question ne soit pas joint au présent projet de loi.

En effet, c'est bien l'interprétation de cet article ainsi que sa mise en œuvre pratique qui est essentielle pour le secteur agricole. Selon la Chambre d'Agriculture, la rédaction de la loi doit être telle qu'une seule interprétation ne soit possible, pour que l'exploitant agricole, qui dépose une demande d'autorisation de construction en zone verte, complétée du dossier requis, puisse être sûr qu'il obtienne son autorisation.

Le texte semble donc poser une double condition: celle du lien certain et durable entre la construction et l'activité définie, ainsi que celle de la pérennité de l'activité du demandeur respectivement de l'expertise du demandeur en question (par exception).

Mais que faut-il entendre par „*lien certain et durable*“ ainsi que par „*opérées de manière pérenne par principe à titre professionnel, par exception avec une certaine expertise*“?

Pour trouver une réponse à cette question, il faut se référer au commentaire de l'article 6 qui reprend les définitions jurisprudentielles de ces termes et qui explique pourquoi les auteurs ont eu recours à ces termes.

La Chambre d'Agriculture consent que pour certaines activités qui n'ont pas de cadre légal strictement défini (sylvicoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui gèrent des surfaces proches de leur état naturel à l'exclusion d'activités de loisirs) il est important que la loi consente une certaine flexibilité et ouverture par rapport aux demandeurs de constructions en zone verte, pour ne pas devoir refuser un projet d'avance.

Cependant dans le domaine agricole, il existe dans la législation agricole des règles précises qu'il faut respecter pour être considéré comme exploitant à titre principal respectivement accessoire, et donc être admissible à introduire une demande de construction en zone verte. Ces règles sont très claires et ne donnent pas de place à une quelconque interprétation¹⁵. La Chambre d'Agriculture ne partage donc pas l'avis des rédacteurs du commentaire des articles qui estiment que „[...] *bien souvent pour les activités agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, il n'existe pas nécessairement de diplômes, mais bien souvent une simple expérience, voire même une connaissance transmise de génération en génération.*”¹⁶

Selon la Chambre d'Agriculture, il faut clarifier dans le texte du projet de loi la définition de l'exploitation agricole en reprenant les dispositions de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales (la loi agraire) relatives aux exploitations agricoles à titre principal respectivement accessoire.

D'un point de vue formel, la Chambre d'Agriculture se demande à quoi se réfère la partie suivante de la première phrase de l'article 6 paragraphe (1) du projet de loi: „*ou qui gèrent des surfaces proches de leur état naturel à l'exclusion d'activités de loisirs*“? La rédaction de cette partie de la phrase n'est pas très claire et mériterait d'être revue.

Le paragraphe (2) de l'article 6 est aussi très important pour le secteur agricole. Il dispose que: „*Des constructions servant à l'habitation ayant un lien fonctionnel direct avec les activités d'exploitation visées au paragraphe qui précède peuvent être érigées en zone verte, sans préjudice des dispositions de l'article 7. Par lien fonctionnel direct d'une construction servant à l'habitation, on entend la preuve d'une nécessité concrète à proximité de l'exploitation pour les besoins de l'exploitation et que cette proximité réponde à des exigences découlant directement des activités menées sur l'exploitation dont la construction servant à l'habitation serait appelée à être le complément.*”

La construction d'une habitation en lien avec un site d'exploitation agricole semble constituer un des points les plus cruciaux de la présente loi, du moins si l'on considère l'ampleur des textes du commentaire des articles ainsi que celle de la définition de l'article 3, paragraphe 3.10. Les auteurs du présent texte semblent avoir mis une énergie considérable dans leur volonté d'interdire aux exploitants agricoles de pouvoir disposer d'une maison sur le site de l'exploitation. Il convient de se demander si cet acharnement n'est pas disproportionné par rapport aux autres problèmes qui se posent en matière de protection de la nature.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de relativiser l'importance de ce point, dans la mesure où elle estime que l'autorisation de construire une maison sur le site devrait de toute façon être réservée aux „vraies“ exploitations professionnelles et que partant, le nombre des demandes sera de toute façon si limité qu'il ne devrait pas conduire à des problèmes majeurs en matière de protection de la nature.

Comme elle l'a exposé plus haut, la Chambre d'Agriculture estime que l'essentiel des éléments de la définition de l'article 3, paragraphe 3.10. devraient se retrouver dans le présent article 6 paragraphe (2), surtout que la définition prévoit également un règlement grand-ducal, dont le cadre serait à prévoir au présent point.

¹⁵ Cf. Entre autres l'article 2 de la loi agraire.

¹⁶ Commentaire de l'article 6 – à la fin de la page 78

La Chambre d'Agriculture regrette une fois de plus la formulation plus que vague de l'article et le fait de ne pas disposer du texte du projet de règlement grand-ducal pour pouvoir faire une analyse en connaissance de cause des dispositions sous avis.

– *Ad article 9 – Minières, gravières, carrières et enlèvement de terre arable*

Cet article dispose que l'ouverture de minières, sablières, carrières ou gravières ainsi que l'enlèvement et le dépôt de terre arable sur une superficie dépassant 10 ares ou un volume de 50 m³ sont soumis à l'autorisation du ministre, dans les conditions du chapitre 14 du projet sous avis, dans la zone verte. De plus, le 2e paragraphe prévoit entre autres l'obligation de celui qui a obtenu l'autorisation de: „rendre au sol son caractère naturel, en boisant ou en regarnissant de végétation les excavations, déblais ou remblais destinés à subsister d'une manière permanente“.

Dans sa formulation actuelle, cet article pourrait poser problème pour certaines activités agricoles et horticoles, comme par exemple la production de gazon en rouleau ou encore les activités de pépinières. En effet, la récolte de ces produits induit à chaque fois un enlèvement de sol (si minime qu'il soit).

Afin de ne pas compromettre ces activités au niveau national, la Chambre d'Agriculture appelle donc les auteurs du texte de les exclure explicitement du champ d'application de l'article sous avis.

– *Ad article 10 – Régime des eaux*

Cet article relatif à la protection du régime des eaux soumet à autorisation du ministre tous travaux de drainage, de curage de fossés et de cours d'eau. La Chambre d'Agriculture constate qu'en plus de ces activités „tous les travaux en relation avec l'eau, susceptibles d'avoir une influence préjudiciable sur les espèces sauvages et leurs habitats“ sont aussi soumis à autorisation. Elle se demande si la rédaction de cette partie de l'article n'est pas trop vague? Selon la Chambre d'Agriculture, le champ d'application n'est pas très clair pour un citoyen qui devra néanmoins, avant d'entreprendre certains travaux en relation avec l'eau, savoir s'il doit demander une autorisation ou pas.

– *Ad article 13 (1) et (2) – Fonds forestiers*

Cet article protège les fonds forestiers en interdisant tout changement d'affectation, à moins que le ministre ne l'autorise, entre autres en vue de la restructuration du parcellaire agricole permettant une amélioration de l'exploitation concernée. Selon le commentaire des articles relatif au premier alinéa de l'article 13: „Par restructuration du parcellaire agricole on entend le déboisement marginal en bordure des labours afin de faciliter le travail des exploitants agricoles, par exemple le passage de machines. La restauration du parcellaire ne saurait en aucun cas impliquer le déboisement de parcelles forestières pour y installer du labour et par conséquent simplement agrandir la surface exploitée.“

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette ouverture pour une restructuration du parcellaire agricole et demande que cette faculté soit exercée de façon judicieuse, sans rigueur excessive (comme le laisse craindre l'exposé des motifs). Elle est d'accord avec l'affirmation que le but de la mesure ne doit pas être un agrandissement de la surface exploitée, mais est plutôt sceptique face aux termes „déboisement marginal en bordure des labours“.

De plus, cet article dispose que les mesures compensatoires de reboisement pourront dorénavant être réalisées sur un territoire plus étendu: même secteur écologique ou exceptionnellement secteur limitrophe. Cela donne plus de flexibilité que l'ancienne formulation „territoire de la commune ou commune limitrophe“. Cette proposition peut être considérée comme une évolution positive par rapport à la Loi de 2004. En effet, actuellement lors de projets d'une certaine envergure (p. ex. routes), l'agriculteur local perdait de la surface deux fois de suite, une fois en relation directe avec le projet et une 2e fois pour les mesures de compensation devant être réalisées dans la même commune. Reste que, si l'ouverture à des secteurs écologiques plus étendus donne plus de souplesse et peut réduire quelque peu la pression sur les prix du terrain au niveau local, l'agriculture perd globalement des surfaces de production.

La Chambre d'Agriculture se demande si dorénavant l'interdiction pure et dure de tout changement d'affectation de fonds forestiers se justifie encore, vu l'introduction par le présent projet d'un système de compensation généralisé, et vu le fait qu'une grande partie des surfaces boisées sont considérées comme biotopes au sens de l'article 17 et donc sujettes à l'obligation de compensation. Dans la logique du système de quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats en éco-points, les com-

pensations de surfaces boisées devront de toute façon être réalisées. Dans ce cadre également, la faculté de „*substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié au sens du présent article au boisement compensatoire dans l'intérêt de la conservation des habitats d'intérêt communautaire*“, sera également donnée.

Finalement, la Chambre d'Agriculture tient à poser une question de principe quant à cette interdiction de changement d'affectation de fonds forestiers. Comme en dehors de la restructuration du parcellaire agricole (qui ne mène pas à une perte de surface), ce ne sont que les projets d'utilité publique qui peuvent donner lieu à une autorisation et donc à une compensation, il doit être permis de se poser la question de l'opportunité d'une telle compensation pour des projets d'intérêt public et à caractère durable comme la construction du tram. Est-il vraiment normal que les surfaces nécessaires à la construction du tram mènent à une perte de terres agricoles via la compensation de surfaces boisées? Le projet de tram n'est-il pas en soi un projet auquel la durabilité est inhérente? Faut-il alors pénaliser le secteur agricole par des mesures de compensation?

– *Ad article 13 (3) – coupe rase*

Ce paragraphe prévoit une limitation de la coupe rase à 50 ares, sauf autorisation du ministre.

Tout d'abord il y a lieu de se demander si cette interdiction se réfère par parcelle cadastrale, ou par propriétaire? Quid si un propriétaire dispose de 10 ha de bois en un seul tenant, mais que ce bois est divisé en 10 parcelles cadastrales de 1 ha chacune? Pourrait-il procéder, sur chaque parcelle cadastrale, à une coupe rase de 50 ares sans devoir demander une autorisation? Ou est-ce qu'il ne pourra que faire une coupe rase de 50 ares pour l'ensemble du bois? Quid de la limitation de coupe rase dans le temps? Est-ce qu'un propriétaire, qui procède à une coupe rase de 50 ares, pourra quelques années plus tard procéder à une coupe rase de la parcelle avoisinante? Le commentaire des articles ne donne aucune réponse à ces questions. Il y a dès lors lieu de préciser ce point dans le texte pour éviter toute mise en œuvre subjective du texte de loi.

La Chambre d'Agriculture consent au fait que des coupes rases (i.e. une opération de récolte de bois qui implique l'enlèvement total ou quasi-total d'un peuplement forestier) excessives constituent un déséquilibre ponctuel de l'habitat forestier. Il est préférable de travailler avec la régénération naturelle. Cependant la Chambre d'Agriculture estime que la limite de 50 ares, au-dessus de laquelle une autorisation du ministre doit être demandée pour procéder à une coupe rase, est trop stricte. Elle demande à ce que cette limite soit portée à 1 ha. Contrairement à ce qui est indiqué au niveau du commentaire de l'article sous rubrique, une limite de 1 ha avait déjà été introduite au niveau de l'ancien projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (projet n° 6477). Selon le commentaire des articles de l'époque: „[...] il est important de limiter les coupes rases à une superficie raisonnable, mais suffisante d'un hectare maximum pour permettre une récolte économiquement intéressante et écologiquement acceptable pour le milieu naturel.“ La Chambre d'Agriculture appelle les auteurs du texte sous avis de bien vouloir reprendre le raisonnement adopté en 2012.

Elle se demande aussi quelles sont les modalités qui permettront au propriétaire forestier d'obtenir une autorisation du ministre pour une coupe rase supérieure à la limite inscrite dans la loi. Le texte ne prévoit pas les conditions relatives à l'obtention de l'autorisation. Il ne prévoit pas non plus la précision de ces modalités au niveau d'un texte réglementaire. Est-ce que le ministre pourra autoriser (ou pas) des demandes à son bon gré? Il est très important pour tout propriétaire forestier, qui désire procéder à une demande d'autorisation pour une coupe rase supérieure à la limite légale, de connaître les conditions suivant lesquelles il pourra obtenir une réponse favorable. La Chambre d'Agriculture estime qu'il est important de clarifier ce point au plus vite.

– *Ad article 14 – Autorisation concernant certaines occupations du sol*

La valeur d'un ou de plusieurs terrains agricoles pour une exploitation donnée n'est pas seulement fonction de leur valeur agronomique, mais également de la situation de ces terrains dans le parcellaire agricole et de leur accessibilité à partir des bâtiments de ferme. La perte d'une surface agricole doit être considérée sous tous ses aspects! Ainsi par exemple, la disponibilité suffisante de surfaces fourragères de qualité est d'une importance primordiale pour une exploitation laitière. Il en est de même pour la disponibilité de terrains arables pour les exploitations porcines. De plus, la perte de terrains agricoles engendre une perte de revenus plus ou moins importante du fait que les différentes aides financières allouées aux exploitations sont liées à la surface!

Comme il a été exposé plus haut, les terrains agricoles ne disposent actuellement d’aucune protection spécifique. Or, comme ces terrains constituent des éléments importants du milieu naturel et qu’ils contribuent à assurer l’approvisionnement en denrées alimentaires de notre société, la Chambre d’Agriculture estime que le changement d’affectation des terrains agricoles vers des utilisations non-agricoles mérite d’être soumis à autorisation. Ainsi, la Chambre d’Agriculture propose de prévoir une autorisation ministérielle chaque fois qu’un terrain agricole est retiré de la production pour être amené à une autre utilisation (pas seulement en cas de boisement comme c’est prévu actuellement à l’article 14, point b).

A cet effet, elle propose de reformuler le point b) de l’article 14 de la manière suivante:

„b) ~~pour tout boisement de terrains agricoles ou vains~~ pour toute réaffectation de terrains agricoles vers d’autres utilisations“

De même, nous proposons de compléter le deuxième paragraphe de l’article 14 comme suit:

„(2) *L’autorisation est refusée, sans préjudice de l’article 59 (2), si l’opération projetée doit avoir des incidences significatives sur le site ou sur le milieu naturel resp., dans le cas de figure de terrains agricoles, si elle réduit de manière significative le potentiel de production agricole ainsi que la viabilité économique des exploitations agricoles concernées.*“

– Ad article 17 – Interdiction de destruction d’habitats et de biotopes

Cet article prévoit, au niveau du paragraphe (1) l’interdiction générale de réduire, détruire ou détériorer les:

- biotopes protégés, tels qu’ils seront précisés par règlement grand-ducal (prévu à l’article 3, point 3.4, mis en œuvre par l’article 4);
- habitats d’intérêt communautaire, listés en annexe 1 du projet mais pouvant être modifiés par règlement grand-ducal mis en œuvre par l’article 4; ainsi que
- habitats des espèces d’intérêt communautaire pour lesquels l’état de conservation des espèces a été évalué non favorable (le constat de l’état de conservation des espèces est prévu à l’article 3, point 3.3.5., mais précisé par règlement grand-ducal dans les conditions de l’article 4).

En premier lieu, la Chambre d’Agriculture est convaincue que pour assurer une protection efficace des biotopes ainsi que des habitats, il est très important que les personnes concernées, qui peuvent ne pas être ni des experts dans l’identification de biotopes, ni des experts des formulations juridiques, sachent clairement quels sont les biotopes/habitats ou espèces à protéger.

Cette connaissance n’est nullement assurée par la formulation actuelle du projet de loi: le fait que l’article 17 fasse référence (ou non) aux définitions de l’article 3 intitulé „définitions“, qui lui-même prévoit la mise en œuvre de règlements grand-ducaux, à prendre dans les termes de l’article 4, lesquels règlements semblent modifier des listes annexées faisant partie intégrante du projet de loi ... n’est vraiment pas très clair et transparent!

En second lieu, la Chambre d’Agriculture estime qu’il est important que le propriétaire ou exploitant soit clairement informé de la présence de ces biotopes resp. des habitats sur son terrain. Le projet de réforme de la loi sur la protection de la nature de 2013 prévoyait à cet effet l’établissement d’un cadastre des biotopes qui a été réalisé entre-temps et porté à la connaissance du public via le Geoportail. L’élaboration de cet outil et sa validation ont été fort laborieuses, mais le résultat est satisfaisant en ce qui concerne la reconnaissance des biotopes. Il permet de donner une sécurité supplémentaire aux propriétaires de terrains qui savent quels endroits de leur terrain sont classés en tant que biotope.

En ce qui concerne les exploitants agricoles, le moyen d’information le plus commun semble être la demande annuelle pour obtenir les primes à la surface du ministère de l’agriculture. En effet, le système d’ortho-photos mis en œuvre depuis quelques années permet d’indiquer avec une grande précision les biotopes éventuellement présents sur les surfaces agricoles. Ainsi, les exploitants agricoles sont en mesure d’identifier les biotopes et d’adapter le cas échéant leurs pratiques agricoles afin de les préserver.

En ce qui concerne les propriétaires, notamment sylvicoles, il conviendra également de rechercher un moyen efficace de les contacter afin de les informer de manière adéquate sur l’existence d’un biotope et sur les conséquences qui en découlent.

Or, la Chambre d’Agriculture note qu’aucune référence relative au cadastre des biotopes n’est faite au niveau de l’actuel projet de loi. Pourquoi? Cet instrument, qui a été élaboré sur demande initiale du secteur agricole, est très pratique et même s’il n’est pas exhaustif, il donne quand même un aperçu

assez précis sur la plupart des biotopes présents. Il est ainsi un facteur favorisant la sécurité juridique. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture estime qu'il serait utile d'en assurer la base juridique dans le présent projet.

Le paragraphe (2) de l'article 17 prévoit les cas où une autorisation dérogeant au principe du premier paragraphe peut être donnée à titre exceptionnel par le ministre.

En zone verte, le projet de loi prévoit que le ministre puisse exceptionnellement déroger à l'interdiction de réduire, détruire ou détériorer un biotope pour un nombre restreint de motifs, dont un qui a trait à la restructuration du parcellaire agricole. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette possibilité qui permettra, tout en assurant une compensation adéquate, d'optimiser les surfaces agricoles en vue d'une plus grande facilité de travailler.

Elle se pose cependant des questions quant à la véritable portée du présent texte, étant donné que le 2^e tiret du paragraphe (2) limite cette ouverture aux biotopes protégés „*autres que les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats d'espèces d'intérêt communautaire*“. Comme la Chambre d'Agriculture ne se voit pas en mesure d'estimer quels sont les biotopes qui sont „*autres que ...*“ et quelles sont les surfaces éventuellement concernées, elle craint que l'ouverture en question n'en soit pas vraiment une.

Toujours est-il qu'en dehors de la zone verte, cette restriction („*autres que ...*“) n'est pas prévue, et que l'autorisation est même remplacée par un simple paiement de la redevance au pool compensatoire.

Voyant le traitement inégal qui est appliqué dans les deux cas, la Chambre d'Agriculture estime que l'autorisation possible pour le cas de restructuration du parcellaire agricole n'est qu'une option fort théorique.

Quant au dernier alinéa du paragraphe (2), la Chambre d'Agriculture tient à soulever une question de principe quant à la compensation d'une destruction en dehors de la zone verte (c.-à-d. en zone urbanisée) qui mène à une compensation en zone verte (c.-à-d. de façon générale, à une perte de terrain agricole). Est-ce juste et équitable que le secteur agricole perde une fois de plus une partie de son potentiel agricole, alors que c'est toute notre société qui profite du développement économique et démographique au sein des surfaces urbanisées? Pour cette raison, la Chambre d'Agriculture ne peut accepter le principe d'une compensation d'éventuels biotopes détruits ou réduits au sein des surfaces urbanisées, qui se ferait en zone verte.

Selon le 3^e paragraphe: „[...] le ministre impose [...] des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés. [...]“. De l'avis de la Chambre d'Agriculture, il y a lieu de remplacer les mots „*de valeur écologique au moins équivalente*“ par „*de valeur écologique équivalente*“. Le présent projet instaurant à l'article 60.2 un système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points, il n'y a pas de raison de prévoir une surcompensation!

Le paragraphe (4) fait droit à une demande de longue date de la profession agricole en ce sens qu'il clarifie la situation d'éventuels biotopes qui seraient créés par la participation de l'exploitant agricole dans le cadre de programmes volontaires d'extensification. Il établit le principe que ces terrains peuvent réintégrer une production traditionnelle au plus tard 5 ans après la fin du contrat, sans qu'il n'y ait destruction de biotope. Cette disposition lève une incertitude qui planait jusqu'à présent sur ces terrains, laquelle incertitude empêchait un certain nombre de personnes à participer à de programmes agri-environnementaux ou de biodiversité. La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette mesure qui permettra de lever cette méfiance vis-à-vis d'éventuelles mesures contraignantes engendrées par une participation volontaire à des programmes environnementaux.

Le paragraphe (5) prévoit au niveau de son alinéa premier l'interdiction de tailler les haies vives et les broussailles, ainsi que d'élaguer les lisières de forêts pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, avec une exception pour la taille des haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou des parcs, tout comme la taille rendue nécessaire par des travaux effectués dans les peuplements forestiers. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire relatif à cette disposition, qui était déjà prévue en la même forme au niveau de la Loi de 2004.

Cependant, elle remet en question le bien-fondé de l'énumération de la faucheuse à fléaux au niveau du deuxième alinéa. Selon celui-ci: „*Toute taille ayant pour conséquence de détériorer les haies vives, les broussailles ou les lisières de forêts, notamment par l'utilisation d'outils et méthodes non appropriés tels que la faucheuse à fléaux, est interdite*“.

Ceci laisse penser que toute utilisation d'une faucheuse à fléaux pour tailler des haies les dégrade. Or, ceci ne correspond pas à la réalité. S'il est vrai qu'une utilisation inappropriée et exagérée de la faucheuse à fléaux peut avoir comme conséquence une détérioration des haies taillées, ceci n'est pas automatiquement le cas. Lors de la taille régulière voire annuelle de haies et de broussailles, l'utilisation de la faucheuse à fléaux présente un grand nombre d'avantages tant pour l'exploitant concerné que pour l'environnement:

- elle permet de couper de manière rapide les nouvelles pousses, représentant ainsi un gain de temps pour l'exploitant;
- les résidus de découpe ainsi créés n'ont pas besoin d'être ramassés et se décomposent de manière tout à fait naturelle;
- il n'est pas nécessaire de faire venir une autre machine lourde sur des chemins parfois fragiles afin de récupérer ces déchets de verdure (qui ne peuvent d'ailleurs plus être incinérés);
- une coupe régulière en surface est moins incisive pour les espèces vivant au cœur des haies.

Au vu de ce qui précède, la Chambre d'Agriculture appelle les auteurs du texte de supprimer l'énumération de la faucheuse à fléaux au niveau du deuxième alinéa du paragraphe sous avis.

Finalement, le 7e paragraphe prévoit qu'un règlement grand-ducal précisera les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes protégés et habitats conformément au paragraphe (1).

La Chambre d'Agriculture demande à ce que tous les milieux concernés, et notamment les agriculteurs et sylviculteurs soient associés à l'élaboration dudit règlement.

Elle attire également l'attention sur les éventuelles interactions entre cette législation et la législation agricole dans le cadre des mesures de „cross-compliance“ de la politique agricole commune.

La Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il vaudrait mieux se limiter à une énumération indicative de pratiques non-compatibles avec l'objectif de préservation en cause (matériel didactique mis à disposition des exploitants concernés sous forme de brochure) plutôt que de définir par règlement grand-ducal un cadre trop contraignant, mal adapté aux différentes situations pouvant se présenter sur le terrain.

– *Ad chapitre 5, Section 1: Dispositions visant la protection des espèces*

La Chambre d'Agriculture se doit d'attirer l'attention des auteurs du texte sous avis sur les interactions entre les dispositions incluses dans cette section relatives à la protection des espèces animales et le projet de loi n° 6994 ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux. Elle appelle les auteurs à veiller (i) à la compatibilité des deux textes et (à) à éviter toute duplication de règles concernant le même sujet.

– *Ad article 23 – Principe d'indemnisation*

Cet article confère une base légale à la pratique déjà courante d'indemnisations de dégâts matériels commis par des espèces animales protégées (e.g. blaireau).

Selon le texte sous avis, un règlement grand-ducal précise les espèces animales concernées et: „peut encore préciser les modalités et la procédure relative à cette indemnisation [...]“.

Selon la Chambre d'Agriculture, il y a lieu d'éviter l'utilisation du verbe „pouvoir“ dans ce contexte et de réécrire la phrase de la façon suivante: „Ce règlement grand-ducal ~~peut encore préciser~~ précise les modalités [...]“. De même pour la dernière phrase du premier alinéa: „Ce règlement grand-ducal ~~peut prévoir~~ prévoit la mise en [...]“.

De plus, selon le texte, le règlement grand-ducal qui précise les modalités et la procédure relative à l'indemnisation comprend: „la déclaration sans délai auprès de l'Administration de la nature et des forêts par le propriétaire ou l'exploitant [...]“. Le commentaire des articles confirme cette condition¹⁷. Si la Chambre d'Agriculture consent que dans certains cas, une déclaration sans délai est primordiale (p. ex. en cas d'attaque de bétail par un loup), dans d'autres cas, une déclaration sans délai auprès de l'ANF n'est pas possible et ne donne pas de sens. En cas de dégâts de blaireau sur des parcelles de

¹⁷ „Cette déclaration est à effectuer sans délai, c'est-à-dire immédiatement après la découverte de tels dégâts matériels, afin de permettre à l'Administration de la nature et des forêts de faire un constat sur place et de déterminer si les dégâts matériels sont en relation causale avec une espèce protégée.“

mais p. ex., les dégâts sont constants et s'accumulent au fil du temps. Dans ce cas, ça ne donne pas de sens de déclarer sans délai le début de dégâts à l'ANF. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture propose de supprimer les mots „sans délai“ du premier tiret de l'article 23 paragraphe (1).

– *Ad article 24.1 – Mesures d'atténuation*

Comme elle l'a exposé de manière générale au niveau de la partie II point F. du présent avis, la Chambre d'Agriculture peut concevoir qu'il peut être de l'intérêt d'un projet de procéder à des mesures d'atténuation plutôt que de subir un refus complet de l'autorisation. Elle estime cependant que le texte de l'article 24.1. ne fixe pas un cadrage suffisamment concret pour pouvoir procéder à la mise en œuvre d'un règlement grand-ducal. En effet, le texte ne prévoit aucun cadre concret qui pourrait alors être sujet à des „précisions“ données par un règlement grand-ducal.

Le deuxième alinéa de l'article 24.1. fait une déclaration d'ordre général: „*Ces mesures d'atténuation anticipent les menaces et les risques de l'incidence significative sur un site, (...)*“. Quoi de plus subjectif que l'anticipation des menaces et des risques de l'incidence „significative“ sur un site? Quels sont les paramètres qui sont évalués pour constater que l'incidence est „significative“? Comment mesurer la „continuité de la fonctionnalité écologique du site“?

La Chambre d'Agriculture estime que cet article constitue l'ouverture à une mise en œuvre purement subjective et aléatoire qu'il est difficile sinon impossible à „préciser“ dans un règlement grand-ducal.

– *Ad article 26. – Désignation des zones Natura 2000*

L'article 26 réforme la procédure de désignation des zones protégées d'intérêt communautaire en la rendant plus démocratique. La nouvelle procédure (qui prévoit notamment une consultation du public) est plus transparente qu'auparavant, ce qui constitue sans doute un point positif. La Chambre d'Agriculture se réjouit de voir que sa revendication de longue date de rendre obligatoire pour chaque zone à désigner au moins une réunion d'information a partiellement été reprise au paragraphe (3) de l'article 26. En effet la deuxième phrase de ce paragraphe dispose que „*La publication [du projet de désignation sur un site électronique ainsi que dans deux journaux] peut être complétée par des réunions d'informations*“. Cependant elle estime que l'information des propriétaires ainsi que de tous les ayants droits doit être une obligation, notamment mais pas uniquement par l'intermédiaire de l'organisation d'une séance d'information, mais encore par tout autre moyen d'information (ex.: courrier individuel).

C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture propose de modifier ladite phrase du paragraphe (3) du futur article 26 de la manière suivante: „*La publication ~~peut être~~ est complétée par des au moins une réunions d'informations*“.

– *Ad articles 27 et 28 – Evaluation des incidences de plan ou projet – Intégrité de la zone Natura 2000 et mesures compensatoires*

Selon l'article 27, tout plan ou projet à effectuer dans une zone Natura 2000 doit au moins faire l'objet d'une „évaluation sommaire“ des incidences afin d'établir s'il existe un risque qu'il affecte de „*manière significative*“ la zone Natura 2000. Si cette évaluation sommaire conclut qu'un ou plusieurs risques ne peuvent être écartés, alors il est nécessaire de procéder à une „évaluation des incidences“ détaillée. Si cette évaluation des incidences conclut qu'il existe un risque que le plan ou le projet ait des incidences significatives négatives sur une zone Natura 2000, cette évaluation est à compléter par une „évaluation des solutions alternatives“ du projet ou du plan.

La Chambre d'Agriculture note qu'en cas de projet agricole dans une zone Natura 2000, le sort de la demande d'autorisation dépendra des résultats de l'évaluation sommaire resp. des incidences. En principe, la Chambre d'Agriculture accueille favorablement la procédure en deux étapes, qui devrait permettre une évaluation rapide et peu coûteuse de la plupart des projets typiques du secteur agricole.

Cependant, tout dépendra pour le secteur agricole des modalités et du contenu de ces évaluations, qui pour l'instant ne sont pas connus. Le paragraphe (3) de l'article 27 dispose qu'un règlement grand-ducal précise le contenu de ces évaluations. Etant donné que la Chambre d'Agriculture ne connaît pas le contenu de ce règlement, elle ne peut pas se prononcer définitivement sur ce sujet. Elle ne peut que faire appel au législateur de prévoir des procédures simples!

Au cas où l'évaluation des incidences retient que le projet ou le plan porte atteinte à l'intégrité de la zone Natura 2000, le ministre refuse d'autoriser celui-ci, les seuls motifs pour lequel il peut déroger à cette interdiction étant „*des raisons impératives d'intérêt public, y compris de nature sociale ou économique, constatées par le Gouvernement en conseil, et en l'absence de solutions alternatives*“¹⁸. La Chambre d'Agriculture se pose la question de la définition des „raisons impératives d'intérêt public, y compris de nature sociale ou économique“. Elle suppose que l'interprétation de cet intérêt public englobe également l'activité agricole. Sinon tout projet agricole dans une zone Natura 2000 risquerait de ne pas être autorisé.

La Chambre d'Agriculture tient à rendre les auteurs du texte attentifs au fait que le nombre de zones Natura 2000 est très important au Luxembourg. Actuellement 83.482 ha (surfaces forestières et surfaces agricoles) sont classés en tant que zone protégée d'intérêt communautaire. Il va de soi que sur ces terres, l'activité agricole joue un grand rôle et ne doit pas être entravée de manière disproportionnée. De l'avis de la Chambre d'Agriculture, la production d'aliments est elle aussi d'intérêt public. Elle espère dès lors que le règlement grand-ducal qui précisera le contenu de l'évaluation sommaire resp. des incidences soit rédigé de façon à ne pas enfreindre les activités agricoles dans ces zones.

– Ad article 30 – Plans de gestion

Cet article a trait aux plans de gestion des zones Natura 2000 qui ont pour objectif d'assurer un état de conservation favorable des habitats et des espèces. Il est prévu de les établir pour une durée de 10 années avec une possible reconduction¹⁹. L'article 30 précise le contenu de ces plans²⁰, ainsi que son formalisme²¹.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'établissement de tels plans, sous condition que leur définition ainsi que le suivi de leur exécution soit réalisé ensemble avec les acteurs de la région concernée. Le texte sous avis va dans cette direction, encore que la participation de la population concernée pourrait être améliorée.

Au niveau du paragraphe (3), l'article 30 prévoit que les plans de gestion sont arrêtés par le ministre après avoir eu l'avis du Conseil supérieur de la protection de la nature. Ce même paragraphe introduit l'obligation de publication des plans de gestion sur un site électronique ainsi que dans au moins deux journaux quotidiens publiés au Grand-Duché de Luxembourg. La dernière phrase du 3e paragraphe dispose que: „*La publication qui renseigne l'adresse du site électronique peut être complétée par des réunions d'information.*“

Si l'élaboration de plans de gestion nous semble indispensable pour assurer l'information des acteurs du terrain quant aux éléments à protéger resp. pour adapter les mesures de conservation aux objectifs arrêtés, nous regrettons que les auteurs du projet sous avis ne prévoient aucune participation des propriétaires et exploitants, ni de la Chambre d'Agriculture lors de l'élaboration des plans de gestion.

Le Conseil d'Etat avait noté dans son avis du 30 mars 2009 sur le projet de règlement grand-ducal déclarant zone protégée d'intérêt national sous forme de réserve naturelle la zone humide „*Lannebur*“ sur le territoire des communes de Frisange et de Weiler-la-tour qu'il „*estime qu'il sera difficile, même impossible, de sauvegarder voire de rétablir la biodiversité ... sans la participation active des exploitants*“. Le Conseil d'Etat, en renvoyant aux principes de la Convention d'Aarhus, qui prévoit notamment la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, avait noté: „*Il ne suffit pas d'informer en fin de procédure les concernés et de leur offrir une compensation pour la diminution de l'usage du droit de leur propriété par le biais de régime d'aides ... Encore faut-il que les propriétaires soient invités à participer aux efforts de renaturation de la réserve naturelle*“.

Dès lors, nous invitons les auteurs du projet sous avis à veiller à ce qu'une concertation étroite avec tous les acteurs concernés, notamment les agriculteurs et sylviculteurs, soit assurée lors de l'élaboration de ces plans de gestion. Par ailleurs, nous demandons que notre chambre professionnelle soit consultée pour avis au sujet des plans de gestion élaborés.

Nous proposons dès lors de compléter la 1^{ère} phrase du paragraphe (3) de l'article 30 de la façon suivante: „*Les plans de gestion élaborés pour les zones Natura 2000 sont arrêtés par le ministre, le*

18 Art. 28 du projet de loi

19 Art. 30 paragraphe (4)

20 Art. 30 paragraphe (1)

21 Art. 30 paragraphe (2)

Conseil supérieur de la protection de la nature ainsi que la Chambre d'Agriculture demandés en son leurs avis“.

La Chambre d'Agriculture estime aussi qu'au moins une réunion d'information sur le plan de gestion, facultative selon la rédaction actuelle, devrait être obligatoire afin d'informer tous les propriétaires et exploitants. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture propose de modifier la dernière phrase du paragraphe (3) de l'article 30 de la façon suivante: „La publication qui renseigne l'adresse du site électronique peut être est complétée par des au moins une réunions d'informations“.

La Chambre d'Agriculture rappelle qu'il est primordial pour les exploitants agricoles concernés d'être impliqué dès le début, et dans le meilleur des cas au niveau de l'élaboration même du plan de gestion. Ceci leur permettrait de comprendre les objectifs de protection et d'émettre leurs premières observations. Une telle consultation précoce du secteur agricole est primordiale lors de l'élaboration d'un plan de gestion d'une zone Natura 2000 et doit être la règle pour toute désignation de zone protégée. Une présentation de façon claire et précise des objectifs de protection définis pour la zone en question aux exploitants agricoles ainsi qu'aux propriétaires concernés, ainsi que des mesures qui sont nécessaires à leur réalisation lors d'une réunion d'information est facilement réalisable et doit être rendue obligatoire. Ce n'est qu'en sensibilisant et en motivant les acteurs du terrain que les objectifs pourront être atteints.

A ce propos, la Chambre d'Agriculture salue positivement la consultation informelle de la Chambre d'Agriculture par les responsables de l'ANF concernant un certain nombre de projets de plans de gestion qui a permis de mener à une meilleure compréhension et à un échange constructif sur ce sujet.

Elle rappelle dans ce cadre qu'elle avait fait la proposition il y a quelques années de créer une association entre agriculteurs (Chambre d'Agriculture), sylviculteurs (*Lëtzebuenger Privatbësch*) et l'ANF afin de procéder à des activités communes de vulgarisation quant aux objectifs et mesures dans les zones Natura 2000. Cette initiative n'avait pas été retenue par l'actuel Gouvernement, mais peut-être que le vote de la présente loi serait une bonne occasion de ranimer la flamme?

– Ad article 31 – Comité de pilotage Natura 2000

La Chambre d'Agriculture note que le comité de pilotage semble être dépourvu de tout pouvoir. Le fait de devoir rédiger un rapport „tous les dix ans au moins“ laisse craindre que ce comité n'existera que sur papier, mais n'aura aucune fonction réelle.

Au niveau formel, la Chambre d'Agriculture se demande si la rédaction actuelle du texte de l'article 31 ne doit pas être revue pour la rendre plus précise. En effet, si l'article 30 paragraphe (4) prévoit l'élaboration d'un rapport par le comité de pilotage Natura 2000 tous les dix ans au moins, le paragraphe (1) de l'article 31 laisse la possibilité au ministre, sur son „initiative“, pour créer (ou non?) un comité de pilotage Natura 2000 par plan de gestion ou par regroupement de plans de gestion. Ne serait-il pas opportun de remplacer, au niveau du paragraphe (1) le terme „peut être arrêté“ par „est arrêté“?

Il conviendrait également de définir de façon plus claire les objectifs et les moyens de ce comité de pilotage: en effet, le terme „suit la mise en œuvre du plan de gestion“ signifie tout et rien. Il ne signifie en tout cas pas, que ce comité de pilotage sera activement inclus dans les démarches de définition des mesures à mettre en œuvre.

De même au niveau du paragraphe (2). Selon la Chambre d'Agriculture, au moins un représentant doit représenter le monde agricole auprès de chaque comité de pilotage. Ces derniers sont en effet censés être composés de spécialistes et d'acteurs locaux respectivement régionaux qui doivent être consultés avant la mise en œuvre des plans de gestion. Selon le texte, qui précise la composition de ces comités de pilotage, „chaque comité de pilotage Natura 2000 peut comprendre, en fonction des objectifs [...]“. Ne serait-il pas opportun de remplacer ici le terme „peut comprendre“ par „comprend“?

La Chambre d'Agriculture se demande aussi qui sera en droit de proposer les membres de ces comités de pilotage. Qui est censé proposer au ministre le représentant des propriétaires des fonds? Le texte ne donne pas de détail et il semblerait que le ministre puisse nommer des personnes qui n'ont pas été proposées par les forces vives de la nation. Selon la Chambre d'Agriculture, ce point doit être précisé en complétant, pour chaque catégorie de membre, la ou les personnes de droit moral pouvant proposer leur représentant au sein dudit comité de pilotage.

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

Les auteurs prévoient d'élargir le champ d'application de cet article relatif à l'identification des zones protégées d'intérêt national en permettant la déclaration de telles zones sous forme de couloir écologique.

La Chambre d'Agriculture n'est pas favorable à cette extension des types de zone parce qu'elle estime que la forme de „couloir écologique“ n'est pas une définition suffisamment précise pour motiver la création d'une zone protégée avec toutes les contraintes et les restrictions y liées. En général, une zone protégée d'intérêt national se situe au sein d'une zone Natura 2000, qui elle, poursuit des concepts plus généraux tels que la connectivité écologique. Il serait par conséquent inutile de définir en plus certains couloirs encore plus contraignants.

– *Ad articles 34 et 35 – Elaboration du projet de désignation des zones protégées d'intérêt national – Publication du projet de désignation*

Ces articles fixent la procédure à suivre pour l'élaboration d'un projet de désignation d'une zone protégée d'intérêt national (art. 34) ainsi que pour la publication du projet de désignation (art. 35).

Selon l'article 34, le ministre propose la création d'une zone protégée d'intérêt national au Gouvernement en conseil, „le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles demandé en son avis“. Ce conseil (ci-après le „CSPN“) a trois mois pour donner son avis y relatif.

Selon le texte, il n'est pas clair si le CSPN doit être demandé pour avis avant, ou après l'approbation du projet par le Conseil de Gouvernement. Il serait opportun de clarifier ce point.

De plus, la Chambre d'Agriculture invite le ministère respectivement l'administration compétente à mettre à disposition des membres du CSPN, au moins 2 semaines avant la réunion où ils sont appelés à commenter un projet de désignation d'une zone protégée, tous les documents y relatifs. Ceci n'est pas garanti pour l'instant. C'est pourquoi le représentant de la Chambre d'Agriculture au sein du CSPN ne peut souvent pas se prononcer sur un projet de classement étant donné qu'il n'a pas eu la possibilité d'examiner le dossier. Il y a donc lieu de préciser ce point ou bien au niveau du présent projet (art. 64), ou bien encore au niveau d'un règlement propre au fonctionnement du CSPN.

L'article 35 prévoit la procédure de publicité qui doit être respectée avant que le règlement grand-ducal déclarant une zone protégée d'intérêt national ne puisse être adopté.

La Chambre d'Agriculture tient à attirer l'attention sur l'énorme importance de ce point. La désignation d'une zone protégée porte atteinte aux ayant droits des surfaces comprises dans les limites retenues. C'est une entrave à la propriété privée ainsi qu'à la libre exploitation d'un bien immobilier. C'est pourquoi il est primordial pour les personnes concernées (i.e. les propriétaires ainsi que tous les autres ayant-droits) d'être impliqué aussi tôt que possible lors d'un projet de désignation. Ceci leur permet de comprendre les objectifs de protection et d'émettre leurs premières observations.

De plus, il est nécessaire de présenter de façon claire et précise les objectifs de protection définis pour la réserve naturelle aux exploitants agricoles ainsi qu'aux propriétaires concernés, ainsi que les mesures qui sont nécessaires à leur réalisation.

Cependant le texte sous avis ne prévoit que les étapes suivantes après qu'un projet de désignation ait été approuvé par le Conseil de Gouvernement et avisé par le CSPN:

1. le ministre adresse le dossier aux communes;
2. les communes ont 30 jours pour déposer le dossier à la maison communale et en même temps publier le dépôt par voie d'affiches;
3. le public a 30 jours pour prendre connaissance du dossier et adresser les objections au collège des bourgmestre et échevins qui en donne connaissance au conseil communal;
4. à l'issue de cette période de publication, la commune a un mois pour transmettre ses observations au ministre.

Selon le texte, le ministre peut poursuivre la déclaration d'une zone protégée d'intérêt national même sans avis du conseil communal si ce dernier n'a pas respecté un des conditions énumérées au paragraphe (2) et (4) de l'article 35 du projet.

La Chambre d'Agriculture estime qu'il n'est pas admissible que des propriétaires soient lésés lorsqu'une commune, soit (i) omet de déposer et publier le dossier de désignation à la maison com-

munale endéans 30 jours après l'avoir reçu du ministre, soit (ii) n'est pas en mesure de rédiger et d'envoyer son avis en un mois après la période de consultation par le public. Il est très important de garantir aux ayants droit d'immeubles inclus dans une zone protégée la possibilité de prendre en compte leurs objections. Si la Chambre d'Agriculture est en principe toujours en faveur d'une gestion efficace et rapide des dossiers administratifs, elle estime cependant que la possibilité d'outrepasser l'avis de la commune au bout d'un mois, est quelque peu rapide, surtout que cet avis de la commune est le seul moyen d'un propriétaire privé de se faire entendre dans cette consultation. Les dispositions envisagées à l'article 35 ne sanctionnent donc pas l'administration communale inefficace, mais le citoyen individuel et prive celui-ci du seul mécanisme par lequel il peut faire valoir ses remarques. Si les auteurs désirent contraindre les administrations communales à fonctionner efficacement, cela ne saurait être fait au détriment des propriétaires privés.

De plus, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'un dépôt et une publication du dossier de désignation à la maison communale ne sont pas suffisants pour rendre les propriétaires ainsi que les autres ayants droit (y compris les exploitants des terrains agricoles) attentifs aux conséquences d'une telle désignation. Elle estime qu'il faut avertir par voie de courrier chaque propriétaire ainsi que chaque exploitant agricole individuellement de la désignation prévue. Cette information devrait être complétée par une présentation du dossier de désignation. Cette présentation pourrait avoir lieu lors d'une réunion d'information au cours des 10 premiers jours du dépôt du dossier à la consultation publique, pour expliquer le projet de règlement, les objectifs ainsi que les collaborations envisagées.

Au vu de ce qui précède, la Chambre d'Agriculture appelle les auteurs du texte de bien vouloir revoir en profondeur les articles 34 et surtout 35 pour tenir compte des réflexions exprimées.

– *Ad article 36 – Déclaration de zone protégée d'intérêt national*

Le 2^e alinéa de cet article déclare les zones protégées d'intérêt national d'utilité publique.

Ceci ne peut rencontrer l'assentiment de la Chambre d'Agriculture, qui exprime sa préoccupation par rapport à l'extension constante de la notion d'utilité publique. Cette déclaration dans le présent projet de loi permettra de procéder à une expropriation de terrains dans les conditions prévues par la loi du 15 mars 1970 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. La Chambre d'Agriculture ne voit aucune raison valable pour procéder de la sorte et elle demande de supprimer ce 2^e alinéa.

La Chambre d'Agriculture peut concevoir que la protection d'une zone particulièrement importante pour des motifs de préservation de la nature peut présenter un intérêt pour l'ensemble de la société, mais elle estime que le fait de déclarer une telle zone „d'utilité publique“ dépasse de loin le concept d'utilité publique tel qu'il est défini actuellement dans la législation. Selon elle, d'une part, l'utilité publique (au sens de la législation actuelle) n'est pas donnée en l'espèce et d'autre part, les conditions ne sont pas remplies pour soumettre des centaines d'hectares (voire des milliers d'hectares au total) à des mesures d'expropriation. En effet, l'expropriation de terrains ne doit être permise que pour des cas spécifiques et de manière très exceptionnelle.

Peut-être déclaré d'utilité publique un travail nécessaire qui permet de satisfaire l'intérêt général (p. ex. travaux de voirie, d'infrastructures de transport etc.). En l'espèce, quelle est la raison de déclarer les zones protégées d'intérêt national d'utilité publique? Selon le commentaire des articles: „*L'idée n'est pas de recourir nécessairement à des expropriations eu égard à ces déclarations d'utilité publique, mais uniquement de conférer un statut maximal de protection à ces zones protégées d'intérêt national.*“

Pour garantir un statut maximal de protection à ces zones, il n'est pas nécessaire de les déclarer d'utilité publique. Après la désignation d'une zone, les propriétaires resp. détenteurs des terrains se voient imposer des charges et leurs fonds sont grevés de servitudes. En cas de non-respect de ces dernières, le projet de loi prévoit tout un chapitre relatif aux sanctions applicables²².

De plus, la jurisprudence administrative luxembourgeoise a maintes fois répété le caractère subsidiaire et exceptionnel que doit prendre l'expropriation. Selon cette dernière: „*Une expropriation constitue une grave atteinte au droit de la propriété qui ne peut être permise qu'en cas de nécessité absolue. Le juge administratif est appelé à apprécier s'il existe d'autres solutions que l'expropriation pour satisfaire le besoin d'intérêt public considéré, cette appréciation rentrant dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir pour défaut d'utilité publique. Il peut vérifier, en particulier, si le but*

²² Chapitre 16 du projet sous avis

*recherché ne peut pas être atteint moyennant une servitude de passage conventionnelle offerte par le propriétaire à exproprier.*²³ Ou encore: „La légalité d'une expropriation étant essentiellement subordonnée à sa nécessité, le juge administratif est amené à examiner s'il n'existe pas à la disposition de l'expropriant d'autres moyens que l'expropriation lui permettant de satisfaire dans des conditions équivalentes le besoin d'intérêt public considéré. Si le choix de l'expropriant est dicté par des considérations pratiques et économiques démenties par aucun élément objectif de la cause, un excès de pouvoir pour défaut d'utilité publique n'est pas donné.”²⁴

Etant donné qu'il n'est pas nécessaire d'exproprier des terrains pour atteindre les objectifs de sauvegarde de la nature et des ressources naturelles, il est démesuré et tout à fait inutile de déclarer les zones en question d'utilité publique.

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

Cet article reprend et surtout élargit l'article 44 de la Loi de 2004. Si l'actuel article 44 prévoit trois interdictions pouvant toucher les fonds inclus dans les zones protégées d'intérêt national sous forme de paysage protégé et neuf pour les réserves naturelles, l'article sous avis porte le nombre de restrictions à seize, tant pour les réserves naturelles, que pour les paysages protégés et de surplus pour les couloirs écologiques, sans aucune différence.

Comme le texte ne fait plus de distinction entre les différents types de zones, le règlement grand-ducal déclarant une zone protégée d'intérêt national sous forme de paysage protégé pourrait par exemple interdire l'emploi d'engrais, ou encore restreindre le droit de chasse et de pêche. Cela ne donne aucun sens. Le législateur étend donc significativement son pouvoir de réglementation, sans véritable nécessité ni justification.

Ceci ne peut être accepté par la Chambre d'Agriculture. Elle s'oppose à l'extension du nombre d'interdictions et de restrictions et invite les auteurs à ne retenir que les interdictions déjà incluses dans l'actuel article 44 et à garder une sous-classification des interdictions pour les différentes formes de zones protégées.

– *Ad article 38 – Réalisation et respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national*

La Loi de 2004 prévoyait déjà l'établissement de plans de gestion. La Chambre d'Agriculture constate toutefois qu'en réalité, les documents établis dans le passé ne peuvent pas être considérés comme tels et ne correspondent souvent pas à la réalité socio-économique. Dans le but d'élaborer des plans de gestion pratiques et pour obtenir la participation des acteurs du terrain, il est indispensable de les associer lors de l'élaboration de ces plans. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture demande de mettre en œuvre une démarche participative et d'impliquer les acteurs agricoles et forestiers ou leurs représentants lors de l'élaboration (et ultérieurement lors de la mise en œuvre) de ces plans de gestion.

– *Ad article 39 – Notification du projet de classement*

Au vu de ce qui a déjà été formulé ci-dessus (cf. commentaire de l'article 35), la Chambre d'Agriculture propose de modifier le paragraphe (1) de la façon suivante: „Le ministre ~~peut~~ notifie préalablement au classement d'une zone protégée d'intérêt national ~~notifier~~ par lettre recommandée avec avis de réception une proposition de classement aux propriétaires des fonds concernés“.

– *Ad article 40 – Servitudes provisoires*

Cet article dispose que tous les effets de classement en zone protégée d'intérêt national visés à l'article 37 sont en vigueur dès que le ministre annonce son intention de classer un immeuble, et ce pendant une période de 24 mois. La Chambre d'Agriculture, qui note que la procédure de désignation est raccourcie au niveau des articles 34 et 35, s'oppose fermement à cette disposition, qui permettrait de restreindre *ipso facto* toute activité agricole dans la zone donnée pendant deux ans sans autres justifications ou moyens de recours.

²³ CA 22-1-1998 9647C, 9759C, 10080C, 10276C

²⁴ CA 22-6-1999 (11099C)

La disposition prévue à l'article 40, qui n'est pas susceptible de recours, porte fortement atteinte au droit de propriété. Elle est en outre disproportionnée par rapport aux effets escomptés qu'un tel classement pourrait avoir par rapport à la protection de la nature. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture demande la suppression pure et simple de cet article.

– *Ad chapitre 9 – Indemnisation des servitudes (article 41 – servitudes spécifiques)*

Depuis des années, la Chambre d'Agriculture ne cesse de répéter qu'il n'est pas possible de grever des dizaines et des centaines d'hectares de terres agricoles de servitudes dans le cadre d'un classement d'une zone protégée d'intérêt national sans aucun dédommagement. Elle note dans tous ses avis y relatifs que ces servitudes/charges imposées aux propriétaires resp. aux exploitants des terrains agricoles représentent un dommage réel étant donné que les parcelles agricoles deviennent moins productives et perdent donc en valeur. Cependant jusqu'à présent, aucun projet de règlement grand-ducal classant une zone protégée n'a prévu une contrepartie de quelconque nature que ce soit pour les personnes lésées.

Selon la Chambre d'Agriculture, il n'est pas équitable de grever des immeubles (surtout des terres agricoles) de servitudes aussi contraignantes resp. d'imposer aux propriétaires et aux exploitants agricoles concernés des charges pouvant, dans le pire des cas, rendre toute exploitation agricole impossible sans aucune contrepartie (pécuniaire ou en nature).

La loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques ainsi que la jurisprudence y relative confirment ce principe²⁵. Très souvent, le préjudice pour les propriétaires et les exploitants agricoles est certain, spécial et exceptionnel. Il se doit donc d'être indemnisé.

De plus l'article 16 de la Constitution luxembourgeoise, protégeant la propriété des individus, dispose qu'une privation de ce droit ne peut être faite que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité. La jurisprudence constante relative à l'interprétation de cet article précise que „*un changement dans les attributs de la propriété qui est substantiel à ce point qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation*²⁶“. Qui dit expropriation, dit „juste indemnité“. Quoi de plus substantiel que de rendre p. ex. une exploitation agricole impossible sur des terres arables? C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture appelle depuis longtemps le ministère et l'administration compétents à prévoir une indemnisation adéquate des propriétaires/exploitants des fonds en question.

L'article 41 prévoit l'indemnisation des servitudes de l'article 37 sous certaines conditions.

La Chambre d'Agriculture accueille ce premier pas qui a le mérite de prévoir un droit à indemnité pour les propriétaires. Cependant, la Chambre d'Agriculture regrette que le législateur ne soit pas allé au bout de son raisonnement (i) en prévoyant un droit positif à indemnisation (et non pas une exception au principe de non-indemnisation), (ii) en garantissant une indemnisation de tous les ayant droits des immeubles concernés; ainsi qu'en (iii) en prévoyant les formalités relatives à l'indemnisation.

En effet l'article sous avis spécifie en principe que „*Des servitudes de l'article 37 frappent les propriétés sans conférer droit à indemnité [...]*“. Il est alors fait une exception en ce sens où les servitudes qui „*mettent fin définitivement à l'usage*“ ou „*restreignent tellement l'usage [...] que les propriétés ne peuvent plus être utilisées*“ peuvent bénéficier d'une indemnité à charge de l'Etat.

Premièrement, la Chambre d'Agriculture invite les auteurs à créer un réel droit positif à indemnisation en modifiant le présent article. En cas de dommage, l'indemnisation doit être le principe et la non-indemnisation l'exception.

Deuxièmement, elle demande que tous les ayant droits d'immeubles puissent être indemnisés pour leur dommage subi (non seulement les propriétaires, mais également les exploitants agricoles de parcelles louées).

Actuellement, le texte ne prévoit qu'indirectement l'indemnisation éventuelle du propriétaire. Quid de son locataire qui exploite les terrains agricoles? Le législateur part du principe qu'une perte de

²⁵ Article 1 paragraphe 2 de la loi du 1^{er} septembre 1988 dispose que: „*Toutefois lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime.*“

²⁶ Cour constitutionnelle, arrêt 46/48 du 26 septembre 2008, ou encore CA 19-05-09 (25052C)

revenu engendrée par une servitude imposée par la loi ne peut pas donner lieu à une indemnité. La Chambre d'Agriculture ne peut accepter ce principe dès lors que l'exercice de la profession agricole sur ces terrains constitue la base du revenu d'un exploitant agricole. Cet exploitant agricole n'est pas nécessairement le propriétaire du terrain concerné. La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'Etat ne peut pas par des dispositions et servitudes affectant ces terrains restreindre le revenu de l'agriculteur. En plus, il convient de noter que très souvent, la désignation d'une zone ainsi que les restrictions afférentes concernent plusieurs parcelles utilisées par un même exploitant agricole, ce qui peut mener à des pertes de revenu qui portent atteinte à l'existence économique de l'exploitation en question.

La Chambre d'Agriculture estime que toute atteinte négative à la situation économique des exploitations agricoles doit faire l'objet d'une juste indemnisation.

Enfin, la Chambre d'Agriculture appelle les auteurs à rendre cet article 41 applicable en prévoyant les formalités pratiques relatives à l'indemnisation (i.e. calcul de l'indemnisation juste et équitable, moment de la prise en compte du dommage subi, instance responsable du calcul ainsi que du paiement etc.).

– *Ad chapitre 10 – Zones protégées d'intérêt communal (articles 42 à 44)*

La Chambre d'Agriculture s'oppose à la mise en place de zones protégées d'intérêt communal et demande à ce que les auteurs suppriment le chapitre sous avis.

Si la Chambre d'Agriculture comprend la démarche du Gouvernement de vouloir obtenir une plus grande implication des communes dans les démarches de protection de la nature, elle ne voit cependant pas de justification au fait de donner aux communes la possibilité de créer des zones de protection et d'imposer ainsi les mêmes charges et servitudes prévues à l'article 39 pour les zones de protection d'intérêt national sans devoir recourir aux mêmes démarches démocratiques que celles requises pour des zones d'intérêt national et celles d'intérêt communautaire. Nous sommes d'ailleurs très sceptiques quant à l'utilité des zones protégées d'intérêt communal, principalement pour trois raisons:

1. *Un souci de simplification administrative*

La multiplication de zones protégées (zones protégées d'intérêt communautaire, zones protégées d'intérêt national, zones protégées d'intérêt communal, zones de protection des eaux, biotopes, corridors écologiques, etc.) ne fait que compliquer la législation en introduisant de nouvelles procédures et ne permet plus aux acteurs du terrain de s'y retrouver. En superposant les zones Natura 2000 et les autres zones de protection désignées, cela fait déjà actuellement plus de 45.000 hectares de surface agricole utile classée. Exprimé en pourcentages, cela fait approximativement 37% de la surface agricole utile du pays qui est actuellement incluse dans une zone protégée. Ne faudrait-il pas déjà concentrer ses efforts sur la mise en œuvre de ces zones-là?

2. *Un manque d'équité*

Certaines communes pourraient être tentées d'utiliser cet outil pour mettre des propriétaires sous pression dans le cadre d'autres dossiers, notamment par l'action de l'article 44, paragraphe (9). La désignation d'une zone communale risque de devenir un enjeu de politique locale. Ceci est tout à fait inacceptable et nuira à l'acceptation de la protection de la nature par la population.

La désignation d'une zone de protection de la nature doit se baser sur des arguments établis sur base scientifique par des dossiers précis et bien motivés. Le citoyen doit être confiant que, s'il n'y a rien à protéger, on ne fasse pas de zone!

En plus, l'approche communale risque de produire des différences de traitement entre citoyens habitant des communes différentes. En effet, la grande disparité entre les politiques et visions communales sur la protection de la nature ne garantit pas le même traitement pour les propriétaires de deux communes différentes.

3. *Une trop grande complexité des dossiers*

Si les communes ont déjà depuis la Loi de 2004 la possibilité de créer des zones protégées, il y a lieu de noter qu'heureusement, elles n'ont jamais eu recours à cet outil, pour diverses raisons, y compris la complexité de la matière et l'absence de personnel adéquat. La Chambre d'Agriculture rappelle que l'expérience acquise à l'échelle communale dans les années '90 en matière de désignation de zones de protection de l'eau documente parfaitement la difficulté qu'éprouvent les communes d'assortir les objectifs environnementaux de mesures adaptées et de garantir leur cohérence par rapport à la législation environnementale et agricole.

Vu les arguments développés ci-dessus, la Chambre d'Agriculture plaide pour la suppression de l'article prévoyant des zones protégées d'intérêt communal. Rien n'empêche d'ailleurs une commune de prendre une initiative pour initier un dossier de classement en zone d'intérêt national: S'il y a vraiment quelque chose à protéger, le ministre, conformément à l'article 34, paragraphe (1) pourra faire sienne la démarche de classification.

– *Ad chapitre 12 – Droit de préemption (articles 47 à 54)*

La Chambre d'Agriculture est d'avis que l'introduction d'un droit de préemption est tout à fait inacceptable. En combinaison avec la faculté accordée à l'Etat et aux communes d'imposer des charges et servitudes, cet article revient pratiquement à une expropriation de fait!

L'Etat est en train d'introduire un peu partout dans les différentes législations des droits de préemption (pacte logement, loi sur l'aménagement communal, loi sur l'aménagement du territoire, loi sur la protection de la nature, ...) ce qui est très préoccupant aux yeux de la Chambre d'Agriculture. Cette prolifération n'a pas lieu d'être et n'est pas conciliable avec un Etat qui se veut de droit.

On peut par ailleurs se poser la question de l'utilité et des objectifs de ce droit de préemption. Dans les zones protégées d'intérêt national, l'Etat peut déjà grever les terrains de servitudes et de charges en vue d'assurer la protection de la nature. Que peut apporter de plus un droit de préemption? Les auteurs ne donnent aucune précision y relative. Selon la Chambre d'Agriculture, le caractère nécessaire et utile qui doit être donné pour légitimer l'usage de cet instrument fait défaut en l'espèce.

Compte tenu de ce qui précède – et pour des raisons de simplification administrative – nous demandons de biffer tout simplement le chapitre 12 ayant trait au droit de préemption.

– *Ad chapitre 13 – Subventions en faveur de la protection de l'environnement naturel, de l'espace rural et des forêts (articles 55 et 56)*

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'introduction de subventions en faveur de la protection de l'environnement naturel, de l'espace naturel ainsi que des forêts. Elle estime qu'une telle démarche volontaire est préférable à des mesures coercitives.

Les subventions constituent des incitations positives permettant de favoriser certaines orientations dans le cadre de la protection de la nature et plus particulièrement de la gestion des forêts. Elles permettent notamment de transposer certaines orientations au niveau de la politique forestière aux propriétés privées. Vu le cycle très long de la production forestière, des aides financières adéquates sont indispensables pour permettre de sauvegarder une certaine rentabilité économique minimale pour les propriétaires privés.

– *Ad article 57.1 – Dossier de demandes d'autorisation*

La Chambre d'Agriculture salue la nouvelle structuration de cet article. Le regroupement de toutes les obligations en matière de délivrance d'autorisation par le ministre ayant l'environnement dans ses compétences sous un chapitre unique contribue à clarifier les différentes étapes de la procédure d'autorisation.

La Chambre d'Agriculture a plusieurs observations à formuler.

Le paragraphe (2) de l'article sous avis prévoit une liste de documents qui doivent être compris dans la demande. Il est entre autres précisé que „Toute demande doit comprendre au moins les documents suivants: [...] c) en cas de nouvelle construction, un extrait délivré par l'Administration du cadastre et de la topographie démontrant les propriétés du demandeur d'autorisation datant de moins de 3 mois“.

La lecture de ce texte laisse penser que tout demandeur d'une autorisation de construire une nouvelle construction doit présenter un extrait reprenant toutes ses „propriétés“, de quelle nature que ce soit. Que faut-il entendre par propriété? Quel est l'intérêt de cette disposition? Est-ce que les auteurs veulent que tout demandeur joigne un détail de tous les immeubles (incluant le cas échéant appartements, maisons, parcelles agricoles) détenus (au Luxembourg ou même à l'étranger?) au dossier de demande d'autorisation? Quelqu'un qui veut construire un abri de jardin, doit-il faire état de toutes ses propriétés?

Selon la Chambre d'Agriculture, cette disposition générale applicable à toute demande d'autorisation en cas de construction nouvelle dépasse largement les objectifs et moyens nécessaires à l'exécution de la loi. C'est pourquoi elle propose de biffer le point c) du paragraphe (2) de l'article 57.1. Si dans

certains cas de recherche d'un site alternatif adéquat pour la construction d'une nouvelle exploitation agricole (Aussiedlung), un tel extrait de cadastre pourrait être utile, il convient de limiter cette exigence à ces cas précis et non pas en faire une obligation générale.

Le paragraphe (3) impose au niveau de sa première phrase au demandeur d'une autorisation portant dérogation par application de l'article 17 (i.e. à l'interdiction de destruction de biotopes) „*respectivement de la section 2*“ du chapitre 14 relative aux mesures de compensation la fourniture d'un document d'identification des biotopes et habitats concernés. La Chambre d'Agriculture se demande à quoi se réfère la „*dérogation par application [...] de la section 2 du présent chapitre [...]*“? Elle demande aux auteurs du texte de préciser ce point qui, dans sa formulation actuelle est incompréhensible et ne donne pas de sens.

Le paragraphe (4) impose au demandeur d'une construction à réaliser en zone verte de faire, sur demande du ministre, une étude d'impact lorsque sa construction est susceptible „*d'affecter de manière significative l'environnement naturel, l'intégrité et la beauté du paysage, les habitats d'espèces relevantes, les zones protégées d'intérêt national, individuellement ou en conjugaison avec d'autres constructions [...]*“. La Chambre d'Agriculture estime que ce texte ne fixe pas un cadrage suffisamment concret pour pouvoir procéder à sa mise en œuvre pratique. Quoi de plus subjectif que l'affectation „de manière significative“ d'un site? Que faut-il entendre par „l'intégrité et la beauté du paysage“?

Si la Chambre d'Agriculture a bien compris la logique du projet de loi sous avis, le Chapitre 14 constitue le rassemblement en un seul article de tous les critères d'autorisation ou de refus introduits par les chapitres thématiques. Or, le paragraphe (4) introduit une nouvelle condition de fond qui n'est pas prévue dans l'article 6 concernant les constructions.

L'article 27 introduit une évaluation des incidences (en deux étapes) dans le cas des incidences d'un projet ou plan sur une zone Natura 2000. L'article 57.1 paragraphe (4) introduit une telle évaluation pour toute construction en zone verte, sans préciser quels sont les éléments à étudier, quelle est la forme de l'étude (étude sommaire ou détaillée?), quels sont les délais de réponse du ministre, etc.

Dans le cas de l'article 27, une procédure assez détaillée est prévue, ainsi qu'un règlement permettant de la préciser, alors que dans le cadre de l'article 57.1, paragraphe (4), pleine liberté est donnée au ministre d'imposer une étude d'incidence de façon purement arbitraire, et ceci partout en zone verte (donc également dans les zones Natura 2000?).

La Chambre d'Agriculture ne peut accepter cet élargissement aléatoire des possibilités d'imposer une étude d'incidences. Elle conteste notamment l'incohérence avec la procédure Natura 2000 (Art. 27) et le manque de précision des critères d'évaluation.

Concernant le formulaire type prévu au niveau du paragraphe (7), la Chambre d'Agriculture demande à ce que sa mise à disposition soit obligatoire de par la loi. Elle propose de remplacer les termes „*pourra être*“ par „*sera*“.

Le paragraphe (9) de l'article sous revue doit être analysé de façon critique sous le même aspect que nous avons exposé concernant le paragraphe (4). Encore une fois, l'imposition de la réalisation d'une étude d'impact devrait être encadrée de façon plus efficace afin d'éviter tout arbitraire.

Au niveau du paragraphe (10), la Chambre d'Agriculture relève une incohérence entre le délai prévu au niveau de ce paragraphe (deux mois) et celui prévu notamment au niveau du paragraphe (9) respectivement dans le commentaire des articles y relatif (trois mois). Ce point est à clarifier pour restaurer la cohérence du texte de loi.

– Ad article 57.2 – Délivrance d'autorisation

Le premier paragraphe résume les dispositions procédurales de l'article 57.1. à savoir que le ministre ne délivre une autorisation qu'une fois que le dossier est complet. Il dispose d'un délai de trois mois à partir du jour où le courrier est adressé au demandeur informant que le dossier est complet. La Chambre d'Agriculture n'a pas de commentaire y relatif. Cependant, elle a une attitude plus critique face à la deuxième phrase du premier paragraphe qui dispose que „*le silence du ministre vaut refus d'autorisation*“. Elle estime qu'il serait indélicat de la part d'un ministre de ne pas donner de réponse à un requérant dont la demande d'autorisation a déjà fait l'objet d'un traitement et d'un examen (étant donné qu'elle a été jugée complète resp. qu'elle a fait l'objet d'une demande d'information supplémentaire suivie d'une délivrance par le requérant). Le requérant est en droit de connaître le sort réservé à sa demande et de recevoir des informations complètes et fiables de la part de l'administration compétente. Si le refus tacite du ministre permet également au demandeur de saisir le Tribunal administratif,

ceci ne doit pas devenir la règle générale. En effet une demande en bonne et due forme mérite une réponse circonstanciée.

Le paragraphe (4) constitue une nouveauté par rapport à la Loi de 2004 en ce qu'il consacre, pour la première fois, une protection (si minime qu'elle soit) des terrains agricoles. En effet, le texte prévoit que „*Les autorisations du ministre veillent à réduire les incidences sur les terrains à haute valeur agricole lesquels peuvent être précisés par règlement grand-ducal en tenant compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole*“. La Chambre d'Agriculture accueille positivement le fait que les auteurs du texte sous avis aient tenu compte de la problématique que constitue la disparition de terres agricoles. Elle regrette cependant que la formulation n'aille pas plus loin qu'une simple déclaration d'intention et que le gouvernement ne s'engage pas sur une formulation plus courageuse et plus volontariste allant au-delà d'une simple déclaration d'intention („*Veillent à ...*“).

La Chambre d'Agriculture ne cesse de répéter que la consommation excessive de terres agricoles affaiblit de façon constante et définitive le potentiel économique des activités agricoles. Il faut donc limiter le plus que possible cette disparition de terres agricoles. Une simple déclaration d'intention ne suffit pas aux yeux de la Chambre d'Agriculture.

Un instrument beaucoup plus efficace pour protéger les terres agricoles est celui en vigueur chez nos voisins français. Il s'agit de l'obligation pour tout maître d'ouvrage de faire une étude préalable pour les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Cette étude doit au moins comprendre une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. Ce dispositif a été introduit en France par la loi dite d'avenir pour l'agriculture en 2014²⁷ et pourrait servir de modèle pour un système plus efficace de protection de terres agricoles au niveau national.

Le paragraphe (5) prévoit un délai de validité pour les autorisations délivrées de deux ans. La deuxième phrase prévoit toutefois que „*le ministre peut fixer une autre durée de validité de l'autorisation*“. Pour éviter tout doute, la Chambre d'Agriculture demande à ce que cette phrase soit modifiée de la façon suivante: „*Toutefois, le ministre peut fixer une ~~autre~~ durée de validité de l'autorisation plus longue*.“

Le paragraphe (6) prévoit la possibilité pour le ministre de limiter dans le temps le maintien de la construction autorisée ou la continuation de l'activité. Ne sachant pas comment interpréter cette disposition, et si le secteur agricole est dispensé, la Chambre d'Agriculture s'est tournée vers le commentaire des articles qui prévoit, de façon nonchalante, que „*[...] le ministre peut limiter dans le temps le maintien de la construction et en cela exiger après un certain temps sa démolition*“.

Si la Chambre d'Agriculture consent au fait que toutes les constructions agricoles doivent rester en lien direct avec une activité agricole, et qu'il n'est pas possible de leur consacrer un autre objet, elle s'oppose à toute destruction d'immeubles construits. Pour éviter tout abus (p. ex. construction d'exploitations agricoles, puis transformation en logements en vue de leur location), elle est d'avis que le ministre doit pouvoir limiter le maintien de toute construction à l'exercice de l'objet pour lequel elle a été autorisée. Cependant ce n'est pas ce que le texte prévoit. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture demande la suppression de ce paragraphe (subsidièrement sa modification tel qu'exposé).

– Ad article 58 – Autorisations assorties de conditions

Cet article régularise la pratique actuelle du Ministère de l'environnement d'assortir les autorisations de construction de conditions plus ou moins strictes. Si la Chambre d'Agriculture accueille cette possibilité qui apporte une certaine flexibilité, censée réduire le nombre de cas de refus d'avance d'un projet, il n'en est pas moins clair que cette disposition possède un grand potentiel d'interprétation subjective. En effet, le texte de l'article 58 prévoit que le ministre pourra contraindre le demandeur d'une autorisation de construction à certaines mesures afin de ne pas nuire à „*l'intégrité et à la beauté du paysage*“, ou encore au „*milieu naturel en général*“. Cette rédaction ne permettra pas de garantir

²⁷ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, plus particulièrement par l'article 28 (codifié à l'article L.112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime)

une seule interprétation objective et la Chambre d'Agriculture craint qu'elle n'ouvre la possibilité à une interprétation subjective qui pourra varier selon la personne responsable du dossier.

S'il est vrai que le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal précisera ces conditions et mesures, la Chambre d'Agriculture regrette que ce dernier ne soit pas disponible. En principe, pour „préciser“ les modalités par règlement grand-ducal, il faudrait que la loi elle-même soit suffisamment explicite en ce qui concerne les objectifs et les limites, ce qui n'est pas le cas pour l'article 58.

L'énumération au premier alinéa du paragraphe (1) quant aux éléments sur lesquels peuvent porter les conditions, combinée aux finalités peu concrètes exprimées à l'alinéa 3 de ce paragraphe laissent au ministre la possibilité d'ordonner tout et n'importe quoi! La Chambre d'Agriculture exige qu'une nouvelle rédaction du paragraphe (1) soit réalisée contenant une liste claire et limitative des éléments et des finalités que le ministre peut invoquer. Cette nouvelle rédaction pourra alors servir de cadrage normatif permettant d'établir le règlement grand-ducal précisant ce paragraphe.

– *Ad article 59 – Refus d'autorisation*

Le deuxième paragraphe prévoit trois causes de refus d'une autorisation par le ministre, „sans préjudice d'autres dispositions de la présente loi“. La Chambre d'Agriculture comprend que le ministre doit pouvoir refuser une demande d'autorisation lorsque le projet du requérant est contraire à l'objectif général de la loi tel que défini à l'article 1^{er}²⁸.

La Chambre d'Agriculture se demande cependant pourquoi le présent paragraphe énumère deux raisons supplémentaires de refus?

Selon elle les critères énumérés au premier et au deuxième tiret du deuxième paragraphe de l'article 59 ne sont pas objectifs et la Chambre d'Agriculture propose de les supprimer.

Elle estime d'ailleurs que ces tirets sont redondants par rapport à d'autres dispositions de la loi, qui, à juste titre, définissent et précisent les conditions requises pour une autorisation ou un refus dans telle ou telle situation. La formulation des deux tirets ne fait qu'énoncer une nouvelle fois ces principes, sans y apporter les nuances et précisions requises.

– *Ad article 60: Mesures compensatoires*

Cet article prévoit le cadre légal du système de compensation écologique. Les commentaires émis au niveau de cette partie viennent compléter les commentaires émis au niveau de la partie II. point G du présent avis.

Si la Chambre d'Agriculture comprend l'utilité de ce système dans le cadre général de la procédure d'autorisation, elle estime cependant qu'une mauvaise application peut induire un grand nombre de désavantages pour le secteur agricole. Il faut que ce système soit établi de manière pondérée et équitable pour ne pas pénaliser les exploitants agricoles pour lesquels la disponibilité de surfaces agricoles est essentielle.

Avant d'entrer dans les détails de fonctionnement de ce mécanisme prévu par le projet de loi, la Chambre d'Agriculture réitère sa demande de prévoir également d'autres mécanismes de compensation permettant d'éviter la perte de surfaces agricoles, au lieu de se limiter à un système basé essentiellement sur un remplacement de surfaces. Au moins deux types différents de mesures compensatoires auraient pu être envisagés:

1. Mesures à caractère environnemental sans impact sur la surface agricole

Etant donné que le territoire de notre pays est extrêmement limité et que par conséquent la surface agricole est limitée dans l'absolu, la Chambre d'Agriculture est d'avis que les mesures de compensation ne devraient pas se limiter à des réparations de ressources naturelles, mais devraient porter également sur d'autres domaines environnementaux importants pour le développement durable de notre société. La Chambre d'Agriculture estime qu'il serait impératif d'envisager prioritairement (!) d'autres mesures de compensation que celles qui mènent irrémédiablement à une perte de surface agricole.

Pourquoi ne pas envisager d'imposer des compensations d'un autre ordre environnemental, notamment des mesures au niveau climatique? Un promoteur voulant réaliser un lotissement, ne pourrait-il pas se voir imposer des mesures dans le domaine énergétique ou climatique, ou de revaloriser le parc immobilier ancien au centre des villes ou villages par des mesures de mise à niveau énergétique,

²⁸ Art. 59 (2) troisième tiret

réaliser des installations d'énergie renouvelable, etc. Des mesures telles que l'assainissement d'une friche industrielle ou d'une ancienne décharge pourraient également être envisageables. En termes de développement durable, une telle approche présenterait beaucoup d'avantages, tout en préservant les surfaces destinées à la production d'aliments de qualité.

2. Mesures compensatoires intégrées à la production agricole

Les mesures compensatoires intégrées à la production („*Produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen*“) n'entraînent pas une perte de surface agricole, mais pourraient constituer une sorte de mesures agri-environnementales complémentaires à celles prévues par la loi agraire. Cette démarche a d'ailleurs fait ses preuves en Allemagne. En pratique, un organisme public ou semi-public garantirait la réalisation des éco-points, qu'il mettrait en œuvre par des mesures flexibles (les terrains pouvant éventuellement changer d'année en année) et volontaires sur base contractuelle avec des exploitants individuels. Ainsi, ces exploitants pourront réaliser des mesures intégrées à leur production compatibles avec leur mode d'exploitation (p. ex. bandes fleuries ou bandes herbacées sur terres arables). Ce type de mesures de compensation conviendrait aussi aux surfaces en dehors des pools compensatoires resp. d'une zone de protection.

De façon générale, le principe des mesures de compensation devrait toujours être de consommer le moins de surface possible pour générer un maximum d'éco-points, tout en assurant un bénéfice maximal pour l'environnement.

– *Ad article 60.1. Objet des mesures compensatoires*

Qu'est-ce qui doit être compensé? Cette question est cruciale pour le secteur agricole étant donné que la multiplication des obligations de compensation se fait au détriment du potentiel agronomique du pays.

Le paragraphe (1) prévoit une obligation de compensation au niveau de quatre articles: article 13, article 17, article 28 et article 58 (1).

L'article 13 relatif à la protection des fonds forestiers prévoit actuellement:

- „... *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.*“
- „*Il (le ministre) peut substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié au sens du présent article au boisement compensatoire dans l'intérêt de la conservation des habitats d'intérêt communautaire.*“

En ce qui concerne l'article 17, cette obligation de compensation s'applique, tant en zone verte, qu'en dehors, pour toute réduction, destruction ou détérioration de biotopes protégés, d'habitats d'intérêt communautaire, listés en annexe 1 du projet, ainsi que d'habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces a été évalué non favorable.

Le texte du projet ne précise pas si l'obligation de compensation joue uniquement sur la surface du biotope lui-même. Est-ce prévu, dans le cas de figure d'une surface comprenant un ou plusieurs biotopes isolés (haies, étangs, ...), d'intégrer la surface entière dans le calcul des écopoints? Les auteurs du projet sous avis restent muets sur cette question qui revêt pourtant une importance cruciale pour le fonctionnement du système de compensation, vu son impact sur le nombre d'éco-points „détruits“ et donc l'envergure des mesures compensatoires nécessaires.

Aussi, la Chambre d'Agriculture réitère son refus du principe de compensation d'une destruction en dehors de la zone verte (c.-à-d. en zone urbanisée) qui mène à une compensation en zone verte (c.-à-d. de façon générale à une perte de terrains agricoles).

L'article 28 relatif aux atteintes à l'intégrité des zones Natura 2000 prévoit actuellement:

- „*Le ministre peut délivrer une autorisation portant dérogation pour réaliser le plan ou le projet en imposant des mesures compensatoires et toutes conditions ou limitations afin de limiter l'atteinte à l'intégrité de la zone Natura 2000.*“
- „*Ces mesures compensatoires doivent contribuer à assurer la cohérence globale du réseau Natura 2000 et doivent être communiquées par le ministre à la Commission européenne.*“

Enfin, en ce qui concerne l'article 58 (1), le champ d'application d'une éventuelle compensation est plus large étant donné qu'il englobe *a priori* tous les cas où une autorisation en vertu de la présente loi est requise, c.-à-d. notamment toutes les constructions et activités situées en zone verte.

La Chambre d'Agriculture tient à rappeler que toutes les compensations en vertu des articles précités devraient être soumises au système de quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats (éco-points). Or, l'article 58 (1) n'est pas clair à ce sujet, étant donné qu'il semble laisser au seul ministre l'appréciation du volume de compensation nécessaire, sans fixer des limites.

Si les surfaces soumises à compensation par l'article 17, et par analogie celles soumises par l'article 13, peuvent être circonscrites avec une certaine précision (cadastre des biotopes et règlement prévu à l'article 60.2, paragraphe 2), celles concernées par les articles 28 et surtout 58 (1) sont plus difficiles à cerner et l'envergure de cette compensation systématique n'est pas limitée ni par la loi, ni par règlement.

Le paragraphe (2) fixe le principe que dorénavant toute mesure compensatoire est à exécuter dans des pools compensatoires. Les seules exceptions à ce principe sont les constructions autorisées selon les articles 6 (nouvelles constructions en zone verte) et 7 (constructions existantes en zone verte) ainsi que celle prévue au paragraphe (3) en cas de demande expresse et motivée du demandeur qui insiste pour réaliser les mesures compensatoires sur des terrains dont il a la maîtrise foncière.

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'introduction de l'obligation d'effectuer les mesures compensatoires dans les pools. Ceux-ci devraient permettre la réalisation planifiée de mesures de compensation en fonction d'objectifs environnementaux concrets dans des zones propices au maintien d'habitats resp. de populations. L'expérience du système actuel de compensation a montré que l'implantation ci et là de quelques arbres ou haies sur des terrains soustraits à l'utilisation agricole, n'apporte pas les bénéfices escomptés pour la nature et ne fait que déstructurer le parcellaire agricole. En plus, cette compensation non réglementée engendre une spéculation foncière très active, où des promoteurs et même des communes essayent d'acquérir des terrains agricoles à des prix loin de toute réalité économique agricole.

Concernant l'exception à ce principe prévue au niveau du paragraphe (3), la Chambre d'Agriculture demande de ne l'appliquer que de façon restrictive et uniquement à titre exceptionnel, ceci pour restreindre au maximum les compensations non planifiées.

Le paragraphe (5) constitue une nouveauté par rapport à la Loi de 2004 en ce qu'il consacre, comme au niveau de l'article 57 (2), une protection (si minime qu'elle soit) des terrains agricoles. La Chambre d'Agriculture accueille positivement le fait que les auteurs du texte sous avis aient tenu compte de la problématique que constitue la disparition de terres agricoles. Elle regrette cependant que la formulation n'aille pas plus loin qu'une simple déclaration d'intention („*veille à ...*“) et que le gouvernement ne s'engage pas sur une formulation plus courageuse et plus volontariste allant au-delà d'une simple déclaration d'intention.

Aussi, la Chambre estime que le critère de haute valeur des terrains agricoles devrait être déterminé par voie de règlement grand-ducal, ceci pour assurer une application effective et objective du présent article. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture propose de reformuler ce 5e paragraphe comme suit: „*Le ministre ~~veille à éviter~~ évite la réalisation de mesures compensatoires sur des terrains à haute valeur agricole, lesquels seront déterminés par règlement grand-ducal en tenant notamment compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole*“.

– Ad article 60.2. Envergure des mesures compensatoires

Cet article 60.2. donne la faculté au ministre d'introduire un „*système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points*“. Ce système peut être précisé par un règlement grand-ducal qui peut notamment prévoir „*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 Chambre d'Agriculture accueille favorablement la mise en œuvre d'un tel système et demande la reformulation comme suit de la première phrase du paragraphe (1): „*Le ministre détermine ...*“ au lieu de: „*Le ministre peut déterminer ...*“.

Si le nombre en éco-points attribué à chaque biotope, habitat ou autre utilisation du sol peut contribuer à donner une plus grande prévisibilité aux demandeurs d'autorisation, il faut, pour que le système fonctionne, également définir la valeur en éco-points de chaque „destruction“ pouvant être mise en œuvre. Cela ne semble pas être couvert par le paragraphe (2) du texte sous avis, qui se borne à faire référence à la notion de surface, sans donner de nuances.

La fixation du nombre d'éco-points est un des points sensibles de ce mécanisme, étant donné qu'elle détermine l'équilibre de l'ensemble du système de compensation. Si l'on part sur des valeurs de rem-

placement trop exigeantes, et qu'on met en face une valeur faible des mesures compensatoires, on obtient un besoin global en compensation impossible à réaliser à long terme. Si au contraire, les valeurs de remplacement sont trop faibles, la compensation ne sera pas effective.

Vu l'importance de cet équilibre, la Chambre d'Agriculture demande de participer au tarage de ce mécanisme afin d'éviter des surcompensations au détriment de l'agriculture. Elle regrette encore une fois que le projet de règlement grand-ducal y relatif n'ait pas été mis à disposition ensemble avec le projet de loi, alors qu'elle sait que l'administration et le ministère disposent déjà d'un tel instrument et qu'ils l'appliquent déjà de façon informelle.

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

En vue d'une mise en œuvre efficiente des mesures de compensation et en vue de réduire la spéculation, la Chambre d'Agriculture est d'avis qu'il convient de restreindre au maximum les acteurs susceptibles de mettre en œuvre de mesures de compensation. Selon elle, il suffit de prévoir un seul type de pool national géré par l'ANF ainsi que l'office national du remembrement (ONR) pour assurer et planifier de façon coordonnée et efficace les mesures compensatoires au niveau national, et cela en plein accord avec les objectifs des plans d'action officiels (tels que le plan national concernant la protection de la nature) resp. des plans de gestion (Natura 2000).

Or, le texte actuel prévoit qu'à côté de ces deux organismes, responsables du pool de compensation national, les communes ou les syndicats de communes peuvent aussi mettre en place et assurer la gestion des „pools de compensation régionaux“. Selon la Chambre d'Agriculture, il n'est pas opportun d'introduire cette faculté en faveur des communes resp. des syndicats des communes, qui, dans la plupart des cas, ne disposent pas „du personnel ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique“ tel que prévu par le texte sous avis. La taille de notre pays est telle qu'une démultiplication des acteurs actifs en la matière n'est pas nécessaire et risque même d'être contre-productive. En plus, la concentration sur les seuls pools nationaux constitue une simplification de la loi. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture invite le législateur de ne retenir qu'un seul pool compensatoire de type national, sous tutelle de l'ANF ainsi que de l'ONR. Les mesures de compensation se feront de toute façon au niveau décentralisé et en accord avec les communes concernées.

– *Ad article 60.4. Paiement des mesures compensatoires*

Conformément aux commentaires émis ci-dessus au niveau des pools de compensation régionaux, la Chambre d'Agriculture propose de modifier le présent article pour ne plus tenir compte que du pool national.

– *Ad article 60.6. Comité de gérance*

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement l'institution de ce comité dont la mission est, en plus d'assurer le suivi des mesures compensatoires, de:

- „proposer au ministre des zones destinées à la création de pools compensatoires en tenant compte de l'impact de la désignation de ces zones sur la viabilité économique des exploitations agricoles exploitant des surfaces situées dans ces zones;
- de veiller à éviter la réalisation de mesures compensatoires sur des terrains à haute valeur agricole en tenant compte de la qualité du sol et de la situation dans le parcellaire agricole“.

Cependant elle note que malgré la mission de protection du parcellaire agricole de ce comité de gérance, seulement 4 membres sur un total de 13 sont issus du monde agricole. Pour assurer que les membres de ce comité puissent exercer la mission telle que prévue par le projet de loi sous avis, la Chambre d'Agriculture estime que la proportion de représentants du monde agricole devrait être revue à la hausse.

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

La Chambre d'Agriculture se demande pourquoi, à l'instar d'autres lois prévoyant l'institution de conseils supérieurs, la composition du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles n'est pas précisée au niveau du projet de loi. Elle note que la composition d'un autre organe (en l'occurrence le comité de gérance prévu à l'article 60.6) est prévue par le texte sous avis. Dans un souci de cohérence, elle demande à ce que les auteurs insèrent, au niveau de cet article, la composition dudit conseil.

– *Ad article 65: Accès spécifiques*

Cet article liste les personnes qui ont droit à accéder à toutes les propriétés sujettes à autorisation en vertu des dispositions du présent projet, et ce entre le lever et le coucher du soleil.

La Chambre d'Agriculture constate qu'il n'est mentionné nulle part l'obligation d'informer le propriétaire en question du passage prévu des agents. Ceci ne saurait être accepté par la Chambre d'Agriculture. Selon elle, il faut prévenir les propriétaires par courrier au moins quelques jours en avance. Elle appelle donc les auteurs du projet sous avis de bien vouloir inclure cette obligation d'information au niveau de cet article.

*

PARTIE IV: CONCLUSIONS

A l'issue de l'analyse en détail du texte sous avis dans les parties précédentes, la Chambre d'Agriculture profite de cette conclusion pour rendre le lecteur attentif au fait que **c'est bien la croissance tant démographique qu'économique de notre pays qui constitue la plus grande menace pour la nature et les ressources naturelles.**

La construction de nouvelles infrastructures ainsi que de nouveaux logements engendre la perte de surfaces agricoles ainsi qu'une destruction irrémédiable d'habitats et de biotopes. „Compenser“ cette destruction en retirant d'autres surfaces agricoles de la production pour constituer des pools compensatoires, ne résout pas le problème de base de la perte des surfaces, mais le transfère sur le secteur agricole qui subit doublement ces pertes.

Le Gouvernement, au lieu de remettre en question la vitesse de croissance, introduit par la présente loi un certain nombre de freins (zones protégées, autorisations) et de mesures d'atténuation (compensation) censés assurer la protection de la nature. Ces mesures défensives ne résolvent pas la problématique, mais imposent spécialement au secteur agricole de lourdes contraintes (servitudes sans indemnisation) et détruisent une part du potentiel agronomique du pays.

C'est ainsi que le secteur agricole devient en quelque sorte la victime de la croissance démographique et économique du pays. Une politique de protection de la nature efficace devrait considérer les agriculteurs comme des alliés et favoriser le maintien de l'agriculture sur le territoire du pays au lieu d'imposer de plus en plus de restrictions.

C'est pourquoi, la Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous condition de la prise en compte intégrale de ses remarques formulées dans le présent avis.

Strassen, le 21 avril 2017

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

