

N° 7477⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 18 juillet 2018
concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(16.7.2021)

Le 9 septembre 2019, Madame le Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a déposé à la Chambre des députés le projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En date du 9 mars 2021, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire de la Chambre des députés a adopté des amendements audit projet de loi.

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est offusquée que le gouvernement n'ait pas jugé utile de la consulter au sujet du projet de loi et des amendements parlementaires afférents en question, de sorte qu'elle doit elle-même prendre l'initiative d'émettre son avis sur ces textes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, en tant que chambre professionnelle du secteur public, n'est pas moins concernée par les mesures projetées que d'autres institutions qui ont toutefois été demandées en leurs avis. En effet, les agents de différentes administrations de l'État (Administration de la nature et des forêts, Administration de la gestion de l'eau, Administration des douanes et accises, Police grand-ducale, magistrature) – qui ressortissent tous à la Chambre – sont directement impliqués dans la mise en œuvre de la législation sur la protection de la nature.

De plus, les dispositions projetées comportent des restrictions importantes qui seront applicables à l'ensemble de la population, y compris donc aux ressortissants de la Chambre, restrictions qui ne sont mentionnées nulle part à l'exposé des motifs joint au projet de loi initial!

En effet, selon cet exposé des motifs, le projet de loi viserait seulement à apporter quelques précisions aux dispositions pénales de la législation sur la protection de la nature, à redresser des erreurs matérielles et à spécifier certaines notions “*dans l'intérêt d'une plus grande lisibilité de la loi*” actuellement en vigueur. **En réalité, le projet a toutefois pour objet d'interdire toute rénovation ou transformation des constructions situées en zone verte, même de celles légalement érigées** en vertu de la législation applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le projet de loi comporte par ailleurs des dispositions portant atteinte à des principes fondamentaux du droit. La Chambre reviendra plus en détail sur les dispositions concernées dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

*

(Dans les développements qui suivent, la numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, telle que le projet de loi amendé sous avis entend la modifier.)

Ad article 7

L'article 7 de la loi susmentionnée du 18 juillet 2018 comprend actuellement, entre autres, les dispositions suivantes:

- “Les constructions légalement existantes situées dans la zone verte ne peuvent être rénovées ou transformées matériellement qu’avec l’autorisation du ministre. La destination est soit maintenue soit compatible avec l’affectation prévue à l’article 6 (c’est-à-dire que les constructions doivent être affectées à des activités d’exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicales ou cynégétiques).”
- “Les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu’avec l’autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l’affectation prévue à l’article 6.”
- “Pour les constructions situées dans la zone verte, aucun changement de destination ne sera autorisé s’il n’est pas compatible avec les affectations prévues par l’article 6.”

Le projet de loi amendé prévoit de compléter l’article 7 par les textes qui suivent:

- “Les constructions qui ne sont pas légalement existantes en zone verte ne peuvent pas être rénovées ou transformées matériellement.”
- “Les constructions qui ne sont pas légalement existantes en zone verte ne peuvent pas être agrandies.”
- “Une transformation matérielle comprend l’ensemble des travaux portant sur la distribution des locaux d’une construction, ainsi que toute modification extérieure.
Une rénovation comprend les travaux consistant à remettre dans un bon état les éléments existants d’un volume bâti fonctionnel et peut comprendre un changement d’équipements vétustes ainsi que la modification des murs intérieurs non porteurs et de la distribution des locaux tout en préservant l’ensemble des dalles, des murs extérieurs. La rénovation peut également porter sur les travaux de réfection de la toiture, dès lors que sa forme et ses dimensions se trouvent conservées.”
- “Les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être reconstruites qu’à condition que leur affectation soit conforme à l’article 6.
Une autorisation portant dérogation à l’alinéa précédent peut être accordée au propriétaire dans le cas où une construction a été démolie par l’effet d’un événement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale. (...)”
- “Les constructions en zone verte qui se trouvent dans un état de délabrement avancé ou en état de ruine ne peuvent être restaurées ou reconstruites qu’à condition que leur affectation soit conforme à l’article 6. Dans tous ces cas elles sont soumises à autorisation du ministre et assujetties aux conditions prévues à l’article 6.”

La Chambre des fonctionnaires et employé public relève que les limitations prévues sont exagérées. En effet, et surtout du fait de l’introduction de nouvelles dispositions restrictives par le projet de loi, les propriétaires de constructions situées en zone verte, peu importe que ces constructions aient été légalement érigées ou non, ne pourront plus, en principe, modifier, rénover, transformer, agrandir, restaurer ou reconstruire celles-ci, même par des interventions minimales, qu’à la condition d’obtenir une autorisation du ministre de l’Environnement et qu’à la condition que leur affectation soit destinée à des activités d’exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicales ou cynégétiques.

Or, il existe maintes constructions qui ont été érigées avant l’entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 et pour lesquelles aucune autorisation n’avait été donnée, soit parce que l’ancienne législation ne prévoyait pas la nécessité de disposer d’une autorisation, soit parce que cette législation avait été interprétée au cas par cas par les autorités compétentes dans le sens qu’une autorisation n’était pas requise. Ces constructions sont considérées par la loi du 18 juillet 2018 comme des constructions “*qui ne sont pas légalement existantes*” et elles ne peuvent dès lors pas faire l’objet d’une autorisation de rénovation ou de transformation.

De plus, il existe des constructions en zone verte dont l’affectation n’est pas – et n’a jamais été – conforme à des activités d’exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicales ou cynégétiques. Il s’agit essentiellement de maisons d’habitation ou de logements servant de résidence secondaire construits sous l’égide de l’ancienne législation, qui ne prévoyait pas encore de zone verte. De telles constructions ne peuvent pas non plus faire l’objet de rénovation ou de transformation en application de la loi du 18 juillet 2018, telle que modifiée par le projet de loi sous avis, ceci même en cas de délabrement dangereux pour la sécurité et la santé des propriétaires et occupants concernés.

La Chambre fait remarquer que toutes les constructions existant matériellement en zone verte et y érigées avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 doivent toujours pouvoir faire l'objet de rénovation, de réparation et de transformation pour les conserver dans leur état, pour les remettre dans un bon état ou pour en améliorer la sécurité – mais sans cependant en modifier l'affectation – ceci sans devoir disposer d'une autorisation du ministre de l'Environnement. Des modifications et agrandissements minimes pour assurer la fonctionnalité des constructions devraient également être possibles sans autorisation. La Chambre demande de modifier les dispositions concernées en conséquence.

À noter que cette approche est d'ailleurs conforme au principe de la non-rétroactivité des lois, prévu à l'article 2 du Code civil. Une construction érigée légalement sous le régime d'une loi antérieure, y compris le droit de rénover et de transformer celle-ci conformément à sa destination et sans autorisation, ne devrait pas être remise en cause par une loi nouvelle.

Des rénovations, modifications, etc. afin de remettre de constructions dans un bon état ou afin d'en améliorer la sécurité ou la fonctionnalité ne devraient d'ailleurs avoir aucune conséquence défavorable sur la nature. Au contraire, des réparations et améliorations apportées à des constructions négligées peuvent même avoir des effets bénéfiques pour l'environnement naturel. Tous les travaux et opérations minimes n'ayant aucun impact négatif sur la nature et les biotopes devraient toujours être possibles sans autorisation préalable.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de prévoir cette possibilité dans la loi.

De façon générale, il est en outre incompréhensible que le texte opère une distinction entre la construction qui existent légalement en zone verte et les constructions qui n'existent pas légalement en zone verte, au lieu de mentionner tout simplement le "*constructions existantes dans la zone verte*", comme ceci a été fait dans la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, le but des mesures prévues par la loi du 18 juillet 2018 est de protéger la nature au sens large. Or, la nouvelle différenciation en matière de constructions existantes en zone verte n'a aucun impact sur la protection de la nature et elle ne contribue aucunement à l'amélioration de cette protection.

En ce qui concerne les restaurations et reconstructions de bâtiments détruits, que ce soit par un événement de force majeure ou non, celles-ci doivent pouvoir être réalisées conformément à l'affectation d'origine (qui peut très bien ne pas être liée à des activités d'exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicales ou cynégétiques), avec l'autorisation du ministre, mais même si les constructions ne servaient pas de résidence principale. La condition liée à la résidence principale n'est pas justifiée de l'avis de la Chambre, alors surtout que les amendements parlementaires, qui introduisent cette condition, ne fournissent aucune explication à ce sujet.

Pour ce qui est de la légalité des constructions en zone verte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la charge de la preuve y relative. Il semble découler des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 que les propriétaires doivent rapporter la preuve de la légalité de leurs constructions, l'illégalité de celles-ci étant ainsi présumée.

La Chambre signale qu'une telle approche est contraire au principe général selon lequel celui qui demande l'exécution d'une obligation doit la prouver. Lorsque l'autorité compétente estime qu'une construction a été érigée de façon illégale, elle doit rapporter la preuve de cette illégalité. La loi susvisée est donc à adapter dans ce sens.

Ad article 17

Les paragraphes (3) et (4) de l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 prévoient que, "*en dehors de la zone verte, une autorisation du ministre (...) est requise pour la réduction, la destruction ou la détérioration des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire, des habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces est évalué non favorable*" et que, "*sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, le ministre impose (...) des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés*".

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ces textes sont interprétés dans le sens que la destruction de tous les biotopes doit faire l'objet d'une autorisation ainsi que de paiements compensatoires, y compris des biotopes et végétaux qui s'installent naturellement et sans l'intervention de l'homme sur des terrains à bâtir vacants. De plus, l'article 63 de la loi permet au Ministère du ressort d'infliger dans un tel cas plusieurs mesures compensatoires en même temps sur la base de différentes dispositions.

La Chambre désapprouve une telle façon de procéder, qui n'est pas seulement contraire à l'esprit de la loi, mais qui pénalise également outre mesure les propriétaires qui peuvent difficilement entraver la pousse naturelle et spontanée de végétaux sur leurs terrains à bâtir. S'y ajoute que les biotopes qui s'installent temporairement sur ces terrains n'apportent a priori aucune plus-value pour l'environnement.

Par conséquent, la Chambre demande de compléter l'article 17 par une disposition qui précise que la destruction de biotopes et de végétations qui s'installent spontanément sur les terrains à bâtir ne doit faire l'objet ni d'une autorisation par le ministre de l'Environnement, ni de mesures compensatoires.

Ad article 68

L'article 68 de la loi du 18 juillet 2018 dispose que "*contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal administratif*".

Même si cette disposition n'est pas modifiée par le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite du présent avis pour formuler une observation importante à ce sujet.

Contrairement à la disposition précitée actuellement en vigueur, l'article 58 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoyait que "*contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statuera comme juge du fond*".

Ce recours en réformation a été remplacé en 2018 par un recours en annulation au motif que "*les juridictions administratives devaient le cas échéant effectuer un travail complexe d'analyse concrète des demandes avec la possibilité de substituer leur appréciation*" (cf. exposé des motifs joint au projet de loi n° 7048, devenu par la suite la loi du 18 juillet 2018).

La Chambre ne peut pas suivre ce raisonnement. En effet, le recours en réformation est prévu dans de nombreuses autres matières complexes. Rien n'empêche que le juge compétent se base sur les avis d'experts dans le domaine en question. De plus, le juge, en prenant une décision en lieu et place de l'administration concernée, peut toujours attribuer à cette dernière la mission de déterminer les détails de l'exécution de la nouvelle décision.

Le recours en annulation permet d'ailleurs à l'administration de prendre une nouvelle décision défavorable pour le demandeur en justice, en reformulant simplement les arguments à la base de sa décision initiale. Le recours en réformation – où le juge ne renvoie pas le dossier devant l'administration, mais prend une décision à la place de celle-ci – permet d'éviter une telle situation défavorable pour le demandeur. Dans le cadre d'un recours en réformation, le juge prend par ailleurs immédiatement une décision, ce qui permet de gagner du temps.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande donc de rétablir le recours en réformation à l'article 68 de la loi du 18 juillet 2018.

Après examen des dispositions projetées et au regard des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec le projet de loi amendé portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et elle demande de revoir le texte à la lumière des observations formulées ci-avant.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF