



## Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

### Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2021

*(La réunion a eu lieu par visioconférence)*

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 31 mai, de la réunion jointe du 14 juin et des réunions des 22 et 29 septembre 2021
2. 7477 Projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles  
- Rapporteur : Monsieur François Benoy  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)  
- Examen du rapport d'activité de l'Ombudsman (2020) en vue de l'élaboration d'une prise de position
4. Divers

\*

Présents : M. Carlo Back, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, M. Félix Eischen, Mme Stéphanie Empain, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Jean-Paul Schaaf

M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gusty Graas

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Gilles Biver, M. Joe Ducomble, Mme Cathy Maquil, M. Thomas Schoos, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

Mme Sarah Jacobs, du groupe parlementaire *déi gréng*

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 31 mai, de la réunion jointe du 14 juin et des réunions des 22 et 29 septembre 2021**

Les projets de procès-verbal des 14 juin, 22 et 29 septembre 2021 sont adoptés à l'unanimité. Le projet du 31 mai 2021 est adopté avec l'abstention de Madame Martine Hansen (CSV).

**2. 7477 Projet de loi portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

Les membres de la commission parlementaire procèdent à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État datant du 16 juillet 2021, en se basant sur les documents de travail publiés sur le courrier électronique n°263817.

Dans cet avis complémentaire, le Conseil d'État constate qu'il a été suivi sur une grande partie de ses considérations. Ses oppositions formelles émises à l'endroit des articles 2, 3, point 2°, 4, point 3°, et 10, point 1°, sont dès lors devenues sans objet. Il émet cependant plusieurs critiques. De ce fait, un nouveau train d'amendements s'avère nécessaire.

Amendement 1 portant sur l'article 1<sup>er</sup>, point 2° du projet de loi

Il est proposé de libeller comme suit le point 35° :

35° « pollution lumineuse » : ~~tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et/ou la faune.~~ **Le changement de la lumière naturelle dans l'environnement nocturne par des sources d'éclairage artificiel.**

Les représentants du Ministère donnent à considérer que ce nouveau libellé vise à définir la notion de pollution lumineuse de manière plus objective pour tenir compte des critiques du Conseil d'État. Il s'inspire du Livret sur la pollution lumineuse pour préserver l'environnement nocturne pour la biodiversité qui a été élaboré par le Service nature de l'Administration de la nature et des forêts, plutôt que – comme proposé par le Conseil d'État – de l'article L 583-1 du Code de l'environnement français

Il y est expliqué que : « *La pollution lumineuse écologique peut être de différents types: éblouissement (par un contraste extrême entre des zones éclairées et sombres), l'encombrement lumineux (généralisé par un regroupement excessif d'éclairages), les lumières intrusives (pénétration de lumière dans des endroits normalement non éclairés), l'usage excessif de lumières (à des moments ou des endroits où elles ne sont pas utiles) et l'effet de halo (diffusion de la lumière interagissant avec des particules présentes dans l'atmosphère). Cette pollution lumineuse est causée par les éclairages extérieurs, privés ou publics, pouvant être trop puissants, mal conçus, mal orientés et/ou utilisés de façon déraisonnable. [...]*

*Au cours de l'évolution, la succession naturelle du jour et de la nuit a entraîné des adaptations diverses aux conditions d'éclairage variable rencontrées au cours des périodes diurnes, nocturnes ou crépusculaires. Les éclairages nocturnes altèrent donc ce cycle naturel de la variation de la disponibilité de la lumière.*

*Une part très importante de la biodiversité est nocturne (environ 30 % des vertébrés et plus de 60 % des invertébrés). Les espèces adaptées aux conditions nocturnes connaissent donc*

*une modification profonde de leur environnement dans les contextes éclairés au cours de la nuit. À noter que les espèces diurnes subissent également des perturbations en lien avec la pollution lumineuse. »*

L'amendement est à lire conjointement avec l'article 20 du projet de loi qui modifie l'article 61, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi de 2018 et qui confère au ministre la faculté de prévoir des prescriptions d'illumination maximale des constructions au vu des conséquences nocives qu'une illumination artificielle excessive peut avoir sur les êtres humains, la faune et la flore.

Suite à une intervention de Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) qui craint que cette définition ne soit pas assez restrictive, en ce sens qu'elle est susceptible de viser toute lumière artificielle dans un espace naturel, il est précisé que le texte proposé ne constitue que la définition de la notion de « pollution lumineuse ». Les restrictions liées à la pollution lumineuse sont définies ailleurs dans le texte, et notamment à l'article 61, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi de 2018, de sorte que la définition n'est pas à considérer comme potentiellement problématique.

Monsieur André Bauler (DP) émet des doutes sur la clarté du texte proposé et suggère plusieurs libellés alternatifs.

Suite à une remarque afférente de Monsieur Aly Kaes (CSV), Madame la Ministre donne à considérer que l'adoption de cette définition n'impactera pas les décisions relatives à l'installation de sources de lumière artificielle au bord des routes si des considérations de sécurité imposent une telle installation. Elle précise ne pas avoir connaissance de cas où une telle installation requise au motif de la sécurité aurait été refusée.

Monsieur le Président propose de vérifier les différentes alternatives et d'arrêter un texte lors de la prochaine réunion.

#### Amendement 2 portant sur l'article 4, point 4° du projet de loi

Afin de donner suite aux critiques du Conseil d'État, il est proposé de libeller comme suit l'article 4, point 4° :

4° Le paragraphe 6 est remplacé par la disposition suivante :

« (6) Les constructions en zone verte qui ont été démolies, ~~ou~~ démontées **ou détruites**, 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~~ **détruite, partiellement ou intégralement, par un cas fortuit, au moment où elle servait de résidence habituelle au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.**

La demande de dérogation est introduite par le propriétaire dans un délai de deux ans à partir ~~de l'événement de force majeure~~ **du cas fortuit** sous peine de déchéance. Le propriétaire de la construction ~~démolie partiellement ou intégralement détruite~~ rapporte la preuve que la ~~démolition~~ **destruction** est due à une ~~cas de force majeure~~ **cause fortuite cas fortuit**.

Le volume et l'emprise au sol de la nouvelle construction ne ~~peuvent en aucun cas dépasser~~ **dépassent pas** le volume et l'emprise au sol de la construction démolie. La nouvelle construction doit servir de résidence ~~principale~~ **habituelle au sens de la loi précitée du 19 juin 2013.**

~~**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.**~~ »

Cet amendement introduit une exception au principe d'interdiction de reconstruction pour les résidences principales ayant fait l'objet d'une démolition suite à un cas fortuit, c'est-à-dire un événement imprévisible, irrésistible et extérieur, alors que les événements climatiques entraînant la destruction entière ou partielle de constructions se multiplient ces dernières années et afin d'éviter que des personnes se retrouvent à la rue suite à de tels événements.

Le verbe « démolir » a été remplacé par le verbe « détruire » pour le cas de dérogation possible au principe d'interdiction de reconstruire une construction en zone verte démontée, démolie ou détruite. Ce remplacement a pour but de prendre en compte l'observation du Conseil d'État selon laquelle le terme « démoli » se rapporterait exclusivement à une action volontaire, du fait de l'homme et non pas à un cas qui soit étranger à sa volonté.

Le terme « événement de force majeure » a été remplacé par celui de « cas fortuit » pour tenir compte des remarques du Conseil d'État selon lesquelles le terme « force majeure » aurait une portée restrictive et n'engloberait pas toutes les hypothèses de destruction involontaire et indépendante de la volonté du propriétaire, même s'il semble que les jurisprudences luxembourgeoise et française assimilent aujourd'hui totalement les deux termes en les utilisant comme synonymes.

La référence explicite à une cause indépendante de la volonté du propriétaire ou de son ayant droit n'a pas été reprise puisque, d'une part, le critère d'extériorité du cas fortuit exige par lui-même que l'événement soit extérieur au propriétaire, c'est-à-dire qu'il ait été indépendant de toute intervention du propriétaire et, d'autre part, les critères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité du cas fortuit exigent que l'événement n'ait pas pu raisonnablement être prévu, respectivement évité par le propriétaire par des mesures appropriées et n'ait en aucun cas pu être surmonté par celui-ci. Ainsi, un cas fortuit est toujours et nécessairement indépendant de la volonté du propriétaire ou de son ayant droit, sinon il ne serait ni imprévisible, ni irrésistible pour celui-ci et il n'y aurait donc pas de destruction par cas fortuit.

La référence à l'exigence que la construction détruite par cas fortuit ait à ce moment servi de résidence principale a été maintenue. Le terme de « résidence principale » a été remplacé par celui de « résidence habituelle » avec la référence à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ceci afin de respecter la terminologie utilisée par la législation afférente.

Le dernier alinéa a été supprimé alors que l'hypothèse de la restauration/rénovation de constructions en zone verte se trouvant dans un état de délabrement avancé ou en ruine est déjà couverte par l'article 7, paragraphe 2 et paragraphe 5, alinéa 4, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée qui permet une rénovation à condition qu'un volume bâti existant soit pleinement fonctionnel. Alors qu'une construction en état de délabrement avancé ou en ruine ne peut plus être considérée comme bâtiment fonctionnel (elle ne peut plus être utilisée pour la destination qui était la sienne lorsqu'elle a été érigée), une rénovation n'est plus possible. De même, l'hypothèse d'une reconstruction est également couverte par le présent amendement puisqu'une construction en état de délabrement avancé, respectivement en ruine constitue une construction qui a été démolie, démontée ou détruite, que ce soit par une action volontaire ou involontaire de l'homme ou par le simple passage du temps.

Mme Martine Hansen exprime des réserves quant à la définition retenue pour la notion de « résidence habituelle ».

#### Amendement 3 portant sur l'article 23 du projet de loi

À l'article 23, modifiant l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, au paragraphe 1<sup>er</sup>, les points 9° et 10° sont remplacés par le texte suivant :

~~9° Toute personne qui par infraction à l'article 7, paragraphe 6 reconstruit une construction en zone verte qui a été démolie, ou démontée ou détruite sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci~~ ~~Toute personne qui par infraction à l'article 7, paragraphes 2 et 65, alinéa 4, reconstruit ou restaure rénove un volume bâti qui n'est plus pleinement fonctionnel en zone verte sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci ;~~

~~10° Toute personne qui par infraction à l'article 7, paragraphe 6 reconstruit ou restaure une construction en zone verte qui se trouve dans un état de délabrement avancé ou en état de ruine sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci~~ ~~Toute personne qui par infraction à l'article 7, paragraphe 6 reconstruit une construction en zone verte qui a été démolie, ou démontée ou détruite sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci ;~~

Le point 9° du paragraphe 1<sup>er</sup> est adapté au vu des modifications apportées à l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 (cf. amendement 2) par la suppression du dernier alinéa concernant les constructions en zone verte qui se trouvent en état de délabrement avancé ou en ruine. La terminologie a été changée dans le sens de prévoir comme infraction le fait de rénover un volume bâti non pleinement fonctionnel au lieu de se limiter restrictivement aux hypothèses de constructions en zone verte qui se trouvent en état de délabrement avancé ou en ruine, qui tombent de toute façon sous le critère de volume bâti qui n'est plus pleinement fonctionnel.

Le point 10° est également adapté pour rendre compte des modifications apportées à l'article 7, paragraphe 6 de la loi du 18 juillet 2018 (cf. amendement 2) en ajoutant le verbe « détruit » aux verbes « démonté » et « démoli ».

Amendement 4 portant sur l'article 24 du projet de loi

L'article 24 est remplacé comme suit :

**Art. 24.** L'article 77, paragraphes 2 et 3, de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« (2) Sans préjudice des règles de droit commun en matière de saisie, prévues au Code de procédure pénale, les membres de la Police grand-ducale ainsi que les personnes visées à l'article 74, paragraphe 2, qui constatent l'infraction ont le droit de saisir les spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, les spécimens d'espèces animales ou végétales protégées particulièrement, les engins, **les** instruments, **et les** matériaux de construction susceptibles d'une confiscation ultérieure ».

~~Cette saisie ne peut être maintenue que si elle est validée dans les huit jours y non compris les samedis, dimanches et jours fériés par l'ordonnance du juge d'instruction.~~

~~**En cas d'urgence, le juge d'instruction peut ordonner dans les quatorze jours suivant la saisie, sans que la mainlevée ait été sollicitée, la vente de gré à gré ou la vente aux enchères des spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, espèces animales ou végétales protégées particulièrement, engins, instruments et matériaux de construction saisis. Le produit de la vente sera versé à la caisse des consignations et sera déduit des frais de justice.**~~

Si la saisie se prolonge pendant plus de trois mois, sans que la mainlevée ait été sollicitée, le juge d'instruction peut ordonner la vente de gré à gré ou la vente aux enchères des ~~spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, espèces animales ou végétales protégées particulièrement, engins, **des** instruments et **des** matériaux de construction saisis.~~ Le produit de la vente ~~sera~~**est** versé à la caisse des consignations ~~et sera~~**est** déduit des frais de justice **pour être substitué aux engins, aux instruments ou aux matériaux de construction saisis en ce qui concerne la confiscation ou la restitution.**

(3) La mainlevée de la saisie validée par ordonnance du juge d'instruction peut être demandée en tout état de cause, à savoir :

- 1° à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pendant l'enquête préliminaire ou l'instruction ;
- 2° à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi ou par la citation directe ;
- 3° à la chambre correctionnelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté ou s'il a été formé un pourvoi en cassation ;
- 4° au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisi par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit. »

Cet amendement a pour objet de tenir compte des commentaires et propositions des Parquets de Luxembourg et de Diekirch dans leur avis du 14 novembre 2019 concernant l'article 75 tel que modifié par le projet de loi.

Ainsi, l'article 77, paragraphe 2 vise, comme recommandé par les Parquets de Luxembourg et de Diekirch, les membres de la Police grand-ducale. Ce terme englobe les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire.

Il ne se réfère non plus simplement aux « spécimens », mais aux « spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages ».

Pour éviter toute discussion sur le caractère cumulatif ou alternatif des saisies qui peuvent être opérées, est reconnu le « droit de saisir les spécimens d'espèces animales ou végétales sauvages, les spécimens d'espèces animales ou végétales protégées particulièrement, les engins, instruments, matériaux de construction susceptibles d'une confiscation ultérieure ».

L'alinéa relatif au cas d'urgence qui s'inspirait notamment de l'article 16 de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux et de l'article 14 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques a été supprimé.

Le principal argument pour cette suppression a été une considération qu'il risque d'y avoir un manque d'urgence pour vendre des engins, des instruments, des matériaux de construction dans les 14 jours d'une saisie, ceci surtout au vu du droit de propriété de leur propriétaire qui doit avoir le droit et un certain temps pour pouvoir demander une mainlevée d'une saisie sans que ses objets soient immédiatement vendus.

Au-delà, en ce qui concerne les spécimens des espèces animales et végétales protégées particulièrement, ceux-ci sont pour la plus grande partie hors commerce. Elles ne peuvent donc pas être vendues. Cette suppression rencontre l'observation faite en ce sens par le Conseil d'État.

En ce qui concerne les spécimens des espèces animales et végétales sauvages, il ne risque pas d'y avoir urgence de les vendre puisqu'ils ne sont pas destinés à être vendus mais à être relâchés dans la nature conformément à l'article 77(1) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée. Le parquet est en mesure d'ordonner le transport d'animaux sauvages saisis vers un foyer de soins pour animaux au cas où ils seraient blessés. Ils pourront par la suite être relâchés s'ils sont aptes à survivre dans le milieu naturel sans soins prodigués.

Finalement le paragraphe 3 de l'article 77 a été complété en prévoyant que la mainlevée de la saisie peut être demandée au tribunal de police territorialement compétent lorsque celui-ci se trouve saisi par ordonnance de renvoi ayant procédé à la décorrectionnalisation du délit.

\*

Il est également proposé de retenir les autres commentaires, notamment ceux d'ordre légistique, du Conseil d'État.

Sous réserve d'une clarification de la définition de la notion de « pollution lumineuse », les amendements sont adoptés.

### **3. 7896 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2020)**

Par courrier du 14 octobre 2021, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire a été invitée à communiquer une prise de position au sujet du rapport d'activité annuel de l'Ombudsman à la Commission des Pétitions.

Après avoir examiné ledit rapport d'activité, les membres de la Commission constatent avec satisfaction qu'aucune remarque n'a été émise concernant les départements de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire.

En ce qui concerne le département de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, le Médiateur réitère sa remarque émise dans son rapport d'activité précédent, selon laquelle il est régulièrement saisi de réclamations de la part d'administrés qui se plaignent des délais de réponse longs, voire parfois de silence, de la part du Ministère, par rapport à leurs requêtes. Le Médiateur informe que Madame la Ministre a accepté sa proposition de désigner un membre au sein de son Ministère qui fera le suivi des courriers du Médiateur et pourra répondre rapidement à des demandes d'information d'ordre général ou à des demandes de renseignements ponctuelles.

Le Médiateur a également été saisi par une réclamante qui cherchait à trouver une solution avec l'Administration de la gestion de l'eau et le Ministère concernant des inondations répétées de sa propriété dans le Müllerthal. Le Médiateur constate qu'il a été fait preuve de beaucoup de compréhension pour la situation et se félicite qu'une solution acceptable ait été trouvée pour chaque intervenant. Madame la Ministre résume succinctement ce cas où des difficultés plus importantes ont été rencontrées en raison de la situation particulière du dossier.

Monsieur le Président informe qu'un projet de prise de position sera soumis au vote lors de la prochaine réunion.

### **4. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 28 octobre 2021

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**