



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

### **Procès-verbal de la réunion du 19 juillet 2023**

#### Ordre du jour :

8142      Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

- Désignation d'un Rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État

\*

Présents :      Mme Barbara Agostino, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber

Mme Joëlle Welfring, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Joe Ducombe, Mme Marianne Mousel, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

Mme Carole Back, de l'Administration de la nature et des forêts

Mme Sarah Jacobs, du groupe parlementaire déi gréng

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés :      M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Gilles Roth

M. Marc Goergen, observateur délégué

\*

Présidence :      M. François Benoy, Président de la Commission

\*

**8142                    Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018  
concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

Le président de la Commission, M. François Benoy (déi gréng), tient tout d'abord à donner des explications relatives à l'organisation de cette réunion et à l'annulation des réunions convoquées pour les jours précédents. Il était visé de clôturer les travaux sur des projets relevant d'une certaine urgence. La planification de ces travaux s'est cependant avérée plus complexe qu'initialement estimée en raison de différents facteurs. Il est proposé de procéder à la désignation d'un rapporteur ainsi qu'à l'examen de l'avis du Conseil d'État. Concernant la présentation et l'adoption d'un projet de rapport, il est proposé de prévoir cette étape lors d'une prochaine réunion. Enfin, l'orateur souligne l'importance de traiter ce projet de loi de manière urgente, dans un souci d'assurer la sécurité juridique nécessaire pour les personnes concernées par les dispositions légales sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

❖ **Désignation d'un rapporteur**

M. François Benoy (déi gréng) est désigné comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

❖ **Examen de l'avis du Conseil d'État**

En guise d'introduction, M. François Benoy revient sur les raisons ayant mené au dépôt du projet de loi et rappelle que l'avant-projet de loi a été présenté lors de la réunion de la Commission du 19 décembre 2022<sup>1</sup>. Le président invite ensuite Mme la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable ainsi que les représentants de son Ministère à présenter l'avis du Conseil d'État.

Avant de procéder à l'examen dudit avis, la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, Mme Joëlle Welfring, rappelle brièvement les principales modifications prévues par le projet de loi visant à tenir compte des décisions des juridictions administratives. Ainsi, le projet de loi a comme objectif principal de donner une plus grande sécurité juridique aux personnes visées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 et d'effectuer les simplifications qui s'imposent.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'État, l'oratrice indique que les propositions formulées par le Conseil d'État trouvent son accord.

Un représentant du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable procède ensuite à une présentation des différentes observations formulées par le Conseil d'État. Pour les différents articles du projet de loi, il y a lieu de retenir ce qui suit :

**Article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> qui modifie la définition de la notion de construction ne suscite aucun commentaire quant au fond de la part du Conseil d'État.

**Article 2**

Le Conseil d'État rend attentif au fait qu'il y a lieu de veiller à mettre en cohérence la terminologie employée dans les actes d'exécution de la loi précitée du 18 juillet 2018, continuant à se référer à la notion de « construction servant à l'habitation ».

**Article 3**

---

<sup>1</sup> Cf. P.V. ECEAT 09 de la session parlementaire 2022-2023.

L'article 3 suscite les observations suivantes de la part du Conseil d'État :

« Le Conseil d'État tient, tout d'abord, à relever que l'imbrication des dispositions nuit à la lisibilité de l'article sous revue. À titre d'exemple, la compréhension du paragraphe 6 présuppose la consultation de quatre autres dispositions, comme par exemple le paragraphe 2, point 5°, du même article, ou encore l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de revoir la structure de l'article sous avis.

Quant au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est relevé que selon la loi en projet les constructions dans la zone verte érigées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 sont désormais considérées comme « légalement existantes ». Selon le commentaire de l'article, la date retenue s'explique par le fait qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1995, le ministère compétent dispose d'un archivage électronique de toutes les demandes d'autorisation. Ainsi il serait « possible de vérifier l'existence légale ou non de toutes les constructions construites en zone verte » postérieure à cette date.

Le Conseil d'État présume qu'il devrait exister des constructions érigées en zone verte avant cette date butoir, qui avaient recueilli toutes les autorisations requises et que, par conséquent, cette « amnistie administrative » ne peut profiter exclusivement aux constructions érigées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 sans autorisation. Il retient ainsi que dorénavant seulement des constructions en zone verte érigées après le 1<sup>er</sup> juillet 1995, sans autorisation, sont réputées illégales.

Or, le Conseil d'État constate que les constructions érigées, sans autorisation, avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 et celles érigées, sans autorisation, après cette date se trouvent dans des situations comparables.

La régularisation des seules constructions érigées sans autorisation avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 soulève la question du respect du principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Le Conseil d'État considère que la motivation avancée par les auteurs du projet sous revue tenant exclusivement à l'existence d'un archivage électronique des autorisations à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1995 ne constitue pas un critère objectif et rationnel de nature à justifier une telle différence de traitement. En effet, la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en vigueur définit à l'article 7, paragraphe 5, comme légalement existantes les constructions en zone verte autorisées par le ministre et celles érigées avant toute exigence d'une autorisation ministérielle, donc les constructions datant d'avant 1965, conformément à la loi abrogée du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles. Cette différenciation était objective et rationnelle comme la date pivot retenue était celle de l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre réglementaire concernant les constructions en zone verte. Or, tel n'est pas le cas pour la différenciation sous revue. Les constructions en zone verte érigées le 30 juin 1995 et celles érigées le 2 juillet 1995 étaient soumises au même cadre légal. Le Conseil d'État donne encore à considérer que nombre de constructions érigées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995 ont très probablement été répertoriées par les plans d'aménagement communaux soumis à l'approbation ministérielle depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi abrogée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources

naturelles. Ceci aurait permis à l'administration de compléter rétroactivement la base de données avant 1995.

Quant au critère de la proportionnalité, le Conseil d'État relève encore que pour les constructions n'étant pas qualifiées comme « légalement existantes », l'application de l'article 7, dont découle l'impossibilité de toucher auxdites constructions, constitue une mesure-sanction.

Or, il y a lieu de mettre en balance les droits et objectifs en cause, le droit fondamental à l'intégrité physique de la personne, protégé par l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, d'une part, et l'objectif à valeur constitutionnelle de garantir la protection de l'environnement humain et naturel, prévu à l'article 41 de la Constitution, d'autre part.

L'existence de constructions qui ne sauraient être modifiées, conduisant ainsi à leur dégradation jusqu'à l'état de ruine, ne saurait servir l'objectif qui consiste à protéger la nature. La mesure perd ainsi tout lien avec son objectif, de sorte que l'interdiction générale de toucher aux constructions qui ne sont pas légalement existantes notamment en vue d'effectuer des travaux de sécurisation ou encore des aménagements pour personnes handicapées ne saurait être justifiée.

En effet, le Conseil d'État donne à considérer que la mesure permettant de protéger de manière efficace la nature consiste, pour l'administration, à déclencher une action publique en vertu de l'article 77, paragraphe 6, de la loi précitée du 18 juillet 2018, aux fins de rétablir les lieux dans leur pristin état. À l'issue du délai de forclusion pour une telle action, qui est fixée à cinq ans par l'article 638 du Code de procédure pénale, une mesure-sanction, telle que prévue par la disposition sous revue, n'est plus de mise au regard du droit à l'intégrité physique. Pour le surplus, le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur l'article 15, paragraphe 6, de la Constitution, qui dispose que « [t]oute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits ».

Vu ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à la distinction instituée par l'article 7 qui porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe d'égalité devant la loi.

Au paragraphe 3, alinéa 2, qui prévoit une définition de la notion d'« affectation d'une construction », l'ajout selon lequel « une construction peut avoir plusieurs affectations » est source d'insécurité juridique, en ce que la disposition ne prévoit pas quelles sont les conséquences de cet état de fait. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, l'omission de l'alinéa 2. Si le Conseil d'État comprend bien l'intention des auteurs à travers le commentaire des articles, il est nécessaire de rendre possible le changement d'affectation partiel.

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'emploi du verbe « pouvoir » aux paragraphes 3 à 7, le Conseil d'État relève que dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence les restrictions au droit de propriété protégé par l'article 36 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, d'omettre le verbe « pouvoir ». »

Enfin, le Conseil d'État émet une proposition de texte pour reformuler l'article 3 et répondre ainsi aux oppositions formelles.

Mme Joëlle Welfring indique que les autorités compétentes tiennent d'ores et déjà compte des délais de prescription lors de l'instruction des demandes d'autorisation. Ainsi, la proposition de texte n'aurait pas d'impact majeur sur la pratique de l'instruction des dossiers.

#### **Article 4**

L'article 4 ne suscite aucun commentaire quant au fond de la part du Conseil d'État.

#### **Article 5**

L'article 5 ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État, de sorte que la Commission décide de la maintenir en sa teneur initiale.

#### **❖ Échange de vues**

Lors de l'échange de vues, plusieurs sujets sont abordés.

En ce qui concerne les travaux parlementaires, Mme Martine Hansen (CSV) regrette que le projet de loi déposé en janvier 2023 ne figure pas sur l'ordre du jour plus tôt pour procéder à un examen des différents articles et pouvoir poser des questions relatives aux différentes dispositions.

Mme Myriam Cecchetti (déi Lénk) se rallie aux observations de Mme Martine Hansen, même si le projet de loi relève d'une grande importance.

M. François Benoy (déi gréng) donne à considérer que l'avis du Conseil d'État n'a été rendu que le 18 juillet 2023. En ce qui concerne une présentation du projet à une date antérieure, l'orateur fait état de contraintes de temps pour aborder l'ensemble des projets de loi renvoyés à la présente Commission.

M. André Bauler (DP) estime tout d'abord que le projet de loi permet de remédier à l'insécurité juridique persistante en le domaine. L'orateur souhaite savoir quelles conséquences découlent de l'inexécution d'une décision judiciaire ordonnant la démolition d'une construction jugée illégale.

Le représentant du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable explique que l'exécution des jugements ne relève pas de la compétence du Ministère et qu'il appartient aux autorités compétentes de veiller à l'exécution desdites décisions.

Mme Martine Hansen (CSV) renvoie à la disposition prévoyant une dérogation à certaines mesures pour les constructions classées comme patrimoine culturel national ou partie d'un secteur protégé d'intérêt national. L'oratrice note que la disposition prévoit qu'« il peut être dérogé » et aimerait comprendre sous quelles conditions une telle dérogation est accordée.

Mme Joëlle Welfring explique que les décisions sont prises en concertation avec l'Institut national pour le patrimoine architectural (INPA) afin de tenir compte à la fois de considérations de protection du patrimoine et de protection de la nature. Il s'agit dès lors d'un examen individuel de chaque dossier et il est difficile de se prononcer de manière générale sur comment les différents dossiers sont traités.

Mme Martine Hansen (CSV) renvoie à l'annexe 9 à insérer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 et note que certains organismes ont formulé des observations critiques dans leurs avis. Ainsi, la Chambre d'Agriculture a formulé des observations concernant le clôturage et la possibilité d'installer des abreuvoirs. De même, les observations de l'Ordre des Architectes et

des Ingénieurs-conseils ne semblent pas avoir été prises en compte. L'oratrice trouve regrettable que les avis ne suscitent pas davantage d'intérêt dans le chef du Gouvernement.

Mme la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable conteste le fait que ces avis ne seraient pas pris en compte et signale que les points mis en avant par les différents organismes peuvent être pris en compte lors d'une prochaine modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Au vu de l'urgence qui sous-tend le projet de loi afin de tenir compte de la jurisprudence récente et dans un souci de ne pas retarder les procédures afférentes, il n'était cependant pas possible de prévoir ces modifications dans le cadre du projet de loi sous rubrique.

Concernant l'annexe 9, Mme Martine Hansen (CSV) note également que l'annexe concerne uniquement les miradors mobiles installés en dehors des zones de protection d'intérêt national et s'interroge sur les raisons de cette différenciation.

Mme Joëlle Welfring explique que la situation dans les zones de protection est différente, étant donné que chaque zone de protection est réglementée de manière distincte, pouvant dès lors imposer des règles plus ou moins strictes. Il n'est par conséquent pas opportun d'inclure les miradors mobiles dans la liste des installations ne constituant pas des constructions au sein des zones de protection.

Enfin, Mme Martine Hansen (CSV) aimerait savoir si l'endommagement d'un chemin rural, par exemple par l'utilisation d'un véhicule sur un tel chemin en période de pluie, est à considérer comme destruction d'un chemin rural.

La représentante de l'Administration de la nature et des forêts explique que les cas de figure constituant une destruction d'un chemin rural sont clairement définis. Les actes relevant de leur utilisation normale par des humains ne constituent pas des destructions, même si des endommagements peuvent survenir. Ces derniers sont inévitables, à moins que l'utilisation des chemins ruraux soit interdite, ce qui serait cependant contraire à la vocation desdits chemins.

➤ *Suite à cet échange, la Commission décide de tenir compte des observations et propositions de texte du Conseil d'État.*

#### ❖ **Présentation de deux amendements parlementaires par le groupe politique CSV**

Mme Martine Hansen (CSV) estime que le projet de loi aurait pu prévoir des modifications complémentaires. En ce sens, deux amendements, qui sont annexés au présent procès-verbal, sont soumis par le groupe politique CSV.

Mme Joëlle Welfring indique ne pas s'opposer aux modifications proposées. Cependant, l'oratrice donne à considérer que les modifications visées par le projet de loi devraient entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Ainsi, Madame la Ministre propose de revenir sur ces questions lors d'une prochaine modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018.

À la demande de Mme Martine Hansen (CSV), il est procédé au vote des deux amendements parlementaires.

Les représentants du groupe politique CSV et de la sensibilité politique déi Lénk votent en faveur des amendements.

Les représentants des groupes politiques DP, LSAP et déi Gréng votent contre ces amendements.

➤ *Les amendements proposés sont dès lors rejetés à la majorité des voix.*

❖ **Suite des travaux**

Comme exposé ci-avant, Mme Martine Hansen (CSV) et Mme Myriam Cecchetti (déi Lénk) font état de leur mécontentement en relation avec déroulement précipité des travaux parlementaires.

M. Gusty Graas (DP) et Mme Cécile Hemmen (LSAP) notent également que la situation n'est pas idéale, mais qu'il est préférable de voter le projet de loi afin d'assurer l'entrée en vigueur des modifications essentielles prévues par le projet de loi.

➤ *La Commission retient d'adopter le projet de rapport le 20 juillet 2023 à 13:45 heures et de proposer à la Conférence des Présidents de prévoir le débat et le vote en séance plénière le 21 juillet 2023.*

**Annexe**

Amendements proposés par le groupe politique CSV

<b>Procès-verbal approuvé et certifié exact</b>
---

**Amendements relatifs au projet de loi N°8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles**

---

Groupe Politique CSV  
Dépôt : 19 juillet 2023

*Remarques préliminaires : les présents amendements se rapportent à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans la teneur issue du document de dépôt du 27 janvier 2023*

**Amendement 1**

Un nouvel paragraphe 6 est inséré à l'article 17 :

**(6) Ne sont pas visés par les dispositions ci-avant après l'entrée en vigueur de la présente loi, les biotopes protégés générés par un abandon de gestion ou bien par une gestion extensive, sous condition qu'ils se situent à l'extérieur de la zone de verte. »**

**Commentaire**

La loi du 18 juillet 2018 amène beaucoup de propriétaires de terrains constructibles à « nettoyer » leurs terrains régulièrement pour éviter que la nature s'installe et qu'il faudrait compenser d'éventuels biotopes nouvellement créés. Pourtant, ces zones pourraient servir d'habitat pour certaines espèces pendant de nombreuses années jusqu'à ce qu'un jour ces parcelles soient utilisées pour des constructions. Ainsi cette proposition demande de créer des biotopes temporaires et que ces biotopes devraient être exemptés de l'obligation de compensation, aussi dans un but de simplification administrative et d'accélération de la construction de logements. Comme il existe déjà une telle disposition dans l'article 17 (5) de la loi, de donner du temps à la nature, nous proposons d'étendre cette disposition dans un nouveau paragraphe 6 pour inclure les terrains constructibles. Les paragraphes subséquents son renumérotés en conséquence.

**Amendement 2**

L'article 68 de la loi est modifié comme suit :

« Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours ~~en annulation~~ **en réformation** est ouvert devant le Tribunal administratif **qui statue comme juge du fond.** »

**Commentaire**

Etant donné que le recours mis en place par la loi antérieure à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature a fait ses preuves, il convient de le consacrer à nouveau. En plus, un recours en réformation donne plus de garanties aux justiciables.