

Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 06 novembre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 26 septembre et du 16 octobre 2024
2. 8449 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. Divers

*

Présents : Mme Barbara Agostino, M. Maurice Bauer, M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, Mme Claire Delcourt, M. Alex Donnersbach, M. Luc Emering, M. Jeff Engelen, M. Franz Fayot, M. Paul Galles, Mme Françoise Kemp, Mme Mandy Minella, M. David Wagner, Mme Joëlle Welfring

M. Serge Wilmes, Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Gilles Biver, M. Charles Hurt, du Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Philippe Weyrich, du groupe parlementaire CSV

M. Yann Flammang, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul Galles, Président de la Commission

*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 26 septembre et du 16 octobre 2024**

Sous réserve d'une modification proposée par Madame Joëlle Welfring (déi gréng), les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. 8449 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Monsieur Alex Donnersbach (CSV) est nommé Rapporteur.

Monsieur le Ministre présente le projet de loi sous rubrique, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent, ainsi qu'au document annexé au présent procès-verbal.

En bref, le projet a pour objet de modifier la loi relative à la protection de la nature, celle relative aux forêts, ainsi que celle relative à l'aménagement communal. Il vise à accélérer la construction de logements en zone urbanisée ou à urbaniser en simplifiant les démarches administratives. En parallèle, il entend maintenir la protection de l'environnement à un niveau élevé, en accélérant les projets de restauration d'habitats et de biotopes et en augmentant le taux de verdissement en milieu urbain.

Monsieur Serge Wilmes ajoute que la version actuelle du projet de loi a encore vocation à évoluer sensiblement. Des amendements gouvernementaux sont en effet en train d'être élaborés et auront pour objet de refléter les décisions prises ou à prendre dans les différents groupes de travail et consultations en cours (*Landwirtschaftsdësch, Energiedësch*, groupe de travail « simplification administrative - logements »). En sus seront, bien entendu, à prendre en considération l'avis du Conseil d'État ainsi que d'éventuels amendements parlementaires. Monsieur le Ministre déclare cependant avoir souhaité entamer les travaux afférents au projet de loi, alors que les premières décisions ont été prises.

*

Suite à cette présentation, il est procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

Monsieur David Wagner (déi Lénk) comprend qu'une des motivations du projet de loi est l'accélération des projets de construction, ce qu'il cautionne totalement eu égard à la problématique du logement dans le pays. Il est cependant d'avis que la situation du logement ne sera pas réglée par le projet de loi sous rubrique, car ce ne sont pas les dispositions de la loi sur la protection de la nature qui affectent le plus la création de nouveaux logements, mais la rétention, par un nombre limité de personnes, de terrains constructibles à des fins de spéculation. Madame Joëlle Welfring et Monsieur Franz Fayot (LSAP) opinent.

Messieurs Alex Donnersbach, Jeff Boonen (CSV) et Luc Emering (DP) saluent quant à eux le courage politique de Monsieur le Ministre. Tout en étant évidemment conscients du fait que la future loi ne résoudra pas tous les problèmes liés au logement, ils le félicitent pour son approche constructive visant à trouver un équilibre entre les différentes priorités que sont la protection de la nature et le logement.

Monsieur le Ministre Serge Wilmes déclare n'avoir jamais affirmé que le projet de loi sous rubrique était la solution absolue au manque de logements au Luxembourg. Il est conscient du fait que le projet de loi n'est pas une solution miracle, mais seulement une contribution du

Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité à un effort plus large du Gouvernement.

Le projet de loi introduit la notion de « Natur auf Zeit » qui, pour rappel, est la possibilité de laisser se développer certains biotopes pendant une période maximale de 15 ans sur un terrain situé à l'intérieur d'une zone urbanisée ou destinée à l'être et, parallèlement, la possibilité de les retirer avant l'expiration de cette période de 15 ans, en vue de la réalisation d'un projet de construction, sans devoir compenser leur destruction. En contrepartie, le projet introduit une obligation d'aménager des « infrastructures vertes » sur au moins 10% de la surface de tout plan d'aménagement particulier (PAP) « nouveau quartier » de plus de 20 ares. Cette même obligation est introduite pour les zones « bâtiments et équipements publics » d'une surface d'au moins un hectare couvertes par un PAP « quartier existant ».

Monsieur le Ministre réfute l'idée selon laquelle cette disposition mènera à un affaiblissement des biotopes ; il estime au contraire qu'elle génèrera un bénéfice temporaire pour la biodiversité sur les terrains concernés. En effet, les propriétaires de ces terrains pourront ainsi laisser pousser des végétations sans crainte de devoir compenser leur destruction. En parallèle, l'avantage du côté du logement sera la réduction des coûts liés à la mise en œuvre de mesures de compensation et l'accélération des travaux de réalisation de constructions.

Madame Joëlle Welfring note que l'idée de ce concept n'est pas nouvelle et fait référence au projet de loi n°8308 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qu'elle avait elle-même déposé en septembre 2023 et qui contenait déjà cette notion. D'une manière générale, elle constate que le projet de loi sous rubrique contient plusieurs idées reprises dudit projet de loi, qui a depuis lors été retiré du rôle des affaires. Elle cite entre autres la création du pool compensatoire communal.

Elle cautionne donc cette notion de « Natur auf Zeit » mais s'inquiète de la nature rétroactive de la disposition telle que prévue dans le projet de loi sous rubrique. Monsieur Serge Wilmes est quant à lui d'avis que cette rétroactivité ne joue en aucun cas sur l'efficacité de la disposition.

Suite à une question de Monsieur Jeff Boonen qui souhaiterait connaître le potentiel de gain (ou le risque de perte) pour la biodiversité à l'expiration de la période de 15 ans, il est répondu que cet élément est impossible à estimer.

Suite à une question afférente de Monsieur Franz Fayot, il est précisé que les zones d'activités économiques sont également concernées par cette disposition en leur qualité de « zones urbanisées ou destinées à être urbanisées ». La disposition ne concerne donc pas uniquement les zones d'habitation *stricto sensu*.

Suite à une question de Monsieur Jeff Engelen (ADR), il est souligné qu'au-delà de la période de 15 ans, les biotopes recouvrent leur statut de biotopes protégés. Ainsi, l'obligation de compenser leur destruction est rétablie.

Monsieur Franz Fayot souhaite obtenir des informations supplémentaires à propos de la notion d' « infrastructures vertes ». Il est informé du fait qu'une liste des infrastructures vertes sera établie par règlement grand-ducal. L'objectif est de contribuer à une meilleure rétention de l'eau, à faire baisser la température dans les localités, à améliorer la qualité de l'air, à favoriser la biodiversité en zone urbaine, ...

Monsieur Dan Biancalana (LSAP) revient sur l'obligation instaurée par le nouvel article 29^{ter} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain concernant l'aménagement des infrastructures vertes. Bien qu'en théorie, il approuve cette disposition, il craint que, dans la pratique, certaines communes ne se braquent contre

cette obligation, alors que bien souvent le pourcentage prévu dans le projet de loi est d'ores et déjà respecté. Monsieur Serge Wilmes se déclare conscient du fait que de nombreuses communes prennent déjà ce genre de mesures sans y être obligées ; il estime cependant qu'il est important d'ancrer le principe dans la loi afin qu'il ne dépende plus de la bonne volonté des responsables communaux.

Le projet de loi introduit en outre la notion de « couvert boisé urbain », qui désigne la surface au sol couverte par les arbres et arbustes dans le milieu urbain. Pour calculer cette surface, sont pris en compte les zones déjà urbanisées ou destinées à l'être, ainsi que les parcs et zones de verdure. Le projet de loi sous rubrique entend inciter les communes à augmenter leur couvert boisé, l'objectif à long terme étant d'atteindre 30%.

Monsieur Luc Emering se demande de quelle manière les communes qui ne sont pas cartographiées sur le Géoportail pourront respecter cette nouvelle disposition. Les responsables du Ministère donnent à considérer que, même à défaut de cartographie, le couvert boisé urbain est facilement déterminable en se référant au périmètre constructible, ainsi qu'aux zones de verdure ou aux parcs.

Suite à une intervention de Monsieur Franz Fayot, Monsieur Serge Wilmes rappelle que la disposition concerne le couvert boisé urbain et que, le cas échéant, les forêts situées sur le territoire d'une commune ne seront pas prises en compte dans le calcul du couvert boisé. Ainsi, il y a *in fine* assez peu de différence entre les communes rurales et celles plus urbanisées.

Monsieur le Ministre déclare être conscient du fait que cette disposition impliquera des investissements conséquents de la part des communes mais il est d'avis qu'à terme, elle s'avérera bénéfique.

À noter encore qu'un règlement grand-ducal arrêtera une liste des essences d'arbustes et d'arbres à considérer en tant qu'indigènes ou adaptés à la station par rapport au couvert boisé urbain et prendra en compte l'aspect qualitatif du couvert boisé urbain. Le règlement grand-ducal est en cours d'élaboration.

Madame Joëlle Welfring note que de nombreuses communes atteignent d'ores et déjà le pourcentage de couvert boisé urbain que le projet de loi entend mettre en place (20%) ; elle se demande donc quelle sera la plus-value de cette disposition.

Suite à plusieurs autres remarques de sa part, les représentants du Ministère indiquent que :

- Le projet de loi, dans sa version actuelle, ne tient pas compte du fait que, dans une même commune, certaines localités sont plus urbanisées que d'autres et donc, d'une certaine manière, défavorisées au niveau du couvert boisé urbain.
- Le projet de loi prévoit que le ministre établit annuellement l'inventaire du couvert boisé urbain de toutes les communes. En outre, un promoteur immobilier pourra consulter les mises à jour annuelles des photographies aériennes reprises sur le Géoportail afin de s'informer de ses obligations et de garantir sa sécurité juridique.

L'oratrice émet en outre les critiques suivantes :

- En faisant référence à l'annexe 8 (Liste des biotopes protégés) de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles, elle émet des doutes sur la reconnaissance des biotopes par une personne n'étant pas experte en la matière et, partant, sur la contrôlabilité desdits biotopes (par exemple, de leur âge). Elle craint donc que l'approche du Ministère soit une approche hypothétique, à défaut d'une bonne connaissance de la situation sur le

terrain. Dans ce même ordre d'idées et en s'appuyant sur les graphiques repris aux pages 4 et 5 du document annexé au présent procès-verbal, elle regrette la logique préconisée par le projet de loi selon laquelle si un biotope a d'ores et déjà été détruit, alors il n'est plus à considérer comme un biotope.

- Elle est d'avis que certaines dispositions du projet de loi sont en fait des « excuses » pour devoir moins compenser. Elle met à cet égard en garde contre le risque de confondre les notions de compensation et de renforcement de la protection de la nature.

Plusieurs questions relatives à la compensation des habitats de chasse pour les espèces à large rayon d'action sont également posées. Messieurs Jeff Boonen, Luc Emering et Jeff Engelen sont d'avis qu'il faut privilégier une flexibilité maximale pour le secteur agricole et que des programmes d'action ciblés doivent être mis en place, notamment par rapport aux besoins des agriculteurs.

Il est notamment demandé ce que signifie concrètement la mise en œuvre des plans de compensation et si, le cas échéant, une activité agricole pourra être poursuivie sur les terrains concernés. Les représentants du Ministère informent tout d'abord que ces mesures de compensation seront mises en œuvre de manière ciblée sur les terrains appropriés en fonction des besoins biologiques des espèces visées. Les plans de compensation pour les espèces à large rayon d'action seront donc implémentés au cas par cas pour chaque espèce et par le biais de mesures ponctuelles. Même si les plans de compensation auront effectivement un impact sur les activités agricoles, l'objectif est que ces mesures soient le plus possible ciblées et que l'agriculteur puisse continuer à exploiter son terrain. Ils citent à cet égard l'exemple du milan royal qui peut très bien « cohabiter » avec une activité agricole.

Dans ce même contexte et suite à une remarque de Madame Joëlle Welfring concernant les baux de fermage relatifs aux terrains domaniaux et la disposition interdisant l'application de pesticides, Monsieur le Ministre donne à considérer qu'une dérogation écrite préalable prise conjointement par les ministres ayant l'agriculture et la protection de l'environnement dans leurs attributions pourra être accordée, afin de réagir aux impératifs des exploitations agricoles concernées ou en vue de permettre une exploitation sur les terrains à très haute valeur économique.

Madame Joëlle Welfring s'interroge en outre sur l'opportunité de faire approuver les plans de compensation relatifs aux espèces à large rayon d'action par le Gouvernement en conseil, ceci notamment à cause de la nature très technique de tels documents.

3. **Divers**

Monsieur Paul Galles informe qu'un déjeuner de travail sera organisé le 15 novembre courant à l'occasion de la visite de Monsieur E JingPing, Vice-président de la Commission de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources de l'Assemblée nationale populaire de Chine.

La prochaine réunion aura lieu le 4 décembre 2024. Le Ministère y présentera le volet « Environnement, Climat et Biodiversité » du projet de budget 2025.

Luxembourg, le 26 novembre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact

6. Novembre 2024

Ännerungen am Naturschutzgesetz

Liewe mat der Natur

Projet de loi



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité

Le présent projet de loi vise à modifier la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi sur les forêts du 23 août 2023, ainsi que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Objectifs généraux



Groupe de travail « simplification administrative - logements »
→ réduire la charge administrative et **accélérer les constructions** en zone urbanisée



Promouvoir l'inclusion d'éléments naturels dans le milieu urbain
→ dispositions relatives à **l'aménagement communal** et aux plans d'aménagement particuliers



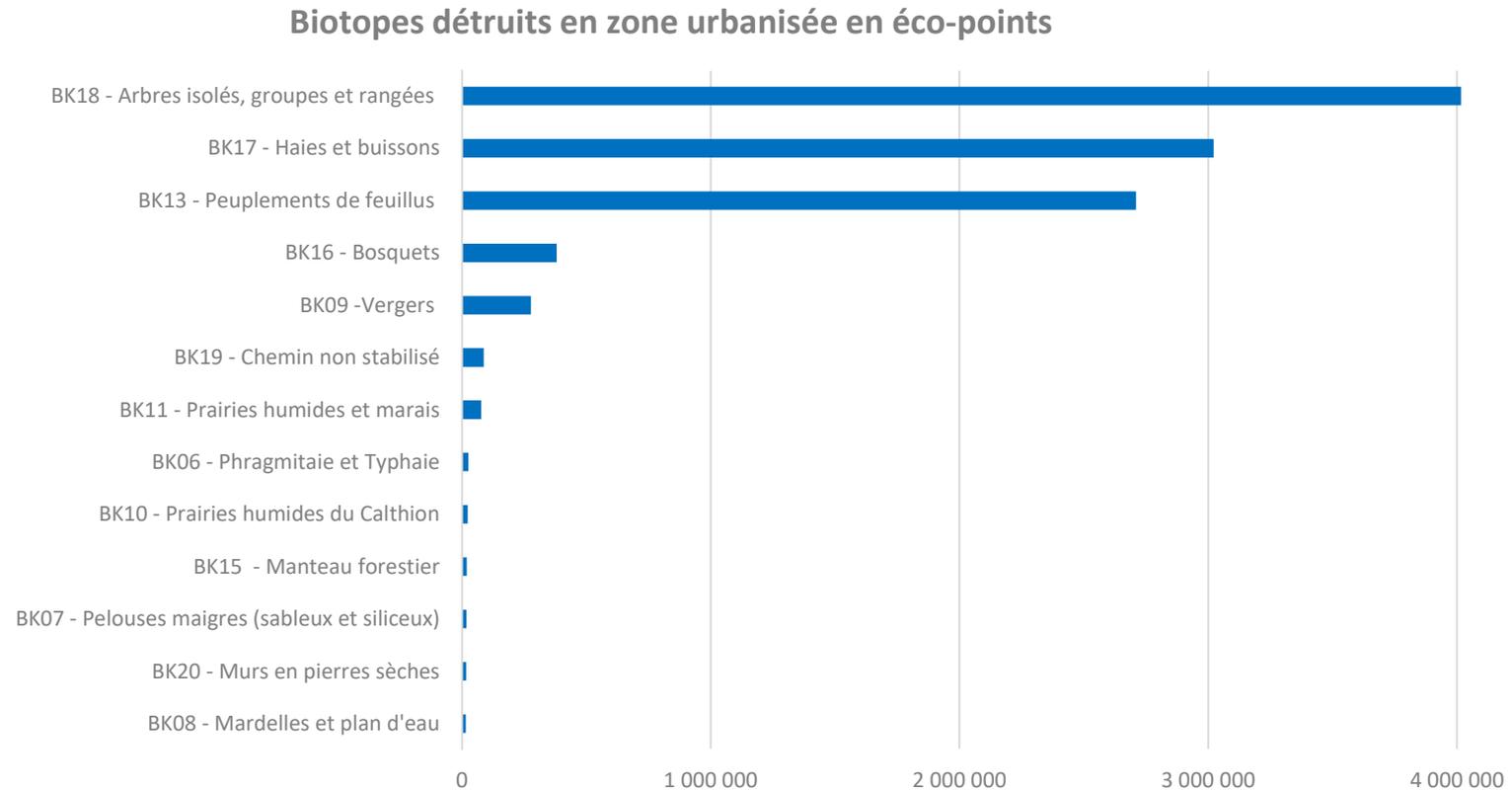
Nature Restoration Law
→ accélérer la création / **restauration d'éléments naturels**, de biotopes et d'habitats

Créer une situation plus avantageuse pour les citoyens et la nature

- 
- Simplifier les démarches administratives pour la création de logements
 - Assurer une augmentation du taux de verdissement en milieu urbain
 - Faciliter et accélérer les projets de restauration d'habitats et de biotopes (objectifs de la *Nature Restoration Law*)
 - Augmenter la résilience aux effets du changement climatique
 - Augmenter la qualité de vie des citoyens

Analyses

- Extraits...



Analyses

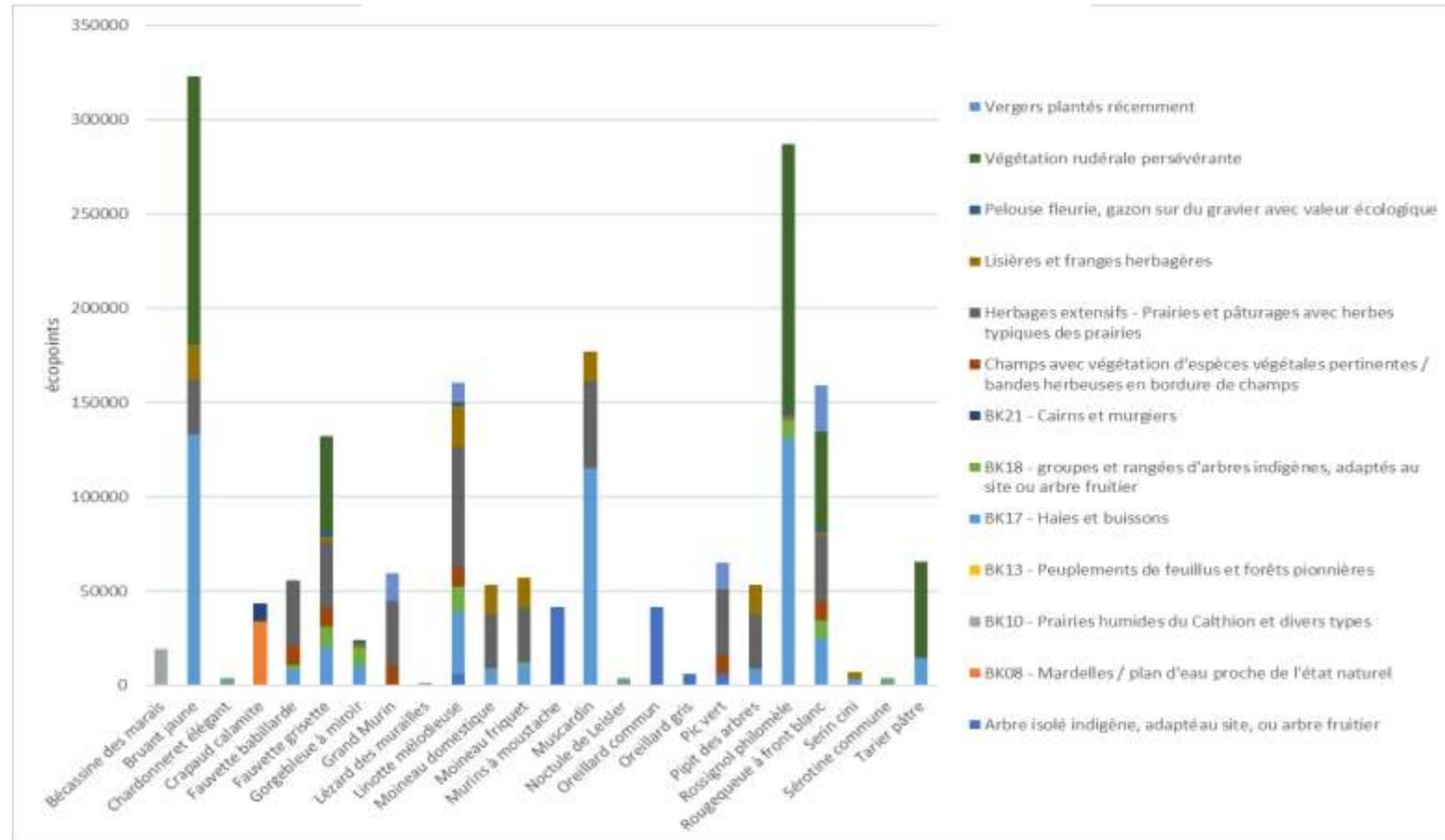
- Extraits...



Analyses

- Extraits...

Mesures d'atténuation "CEF"



Au total 37 articles dont 7 concepts phares

- **Compensation une fois pour toutes** des habitats de chasse sis en zone urbanisée
- **Natur op Zäit** pour biotopes protégés à développement rapide et spontané, en zone urbanisée
- 10 % des plans d'aménagement particuliers avec **infrastructures vertes**
- Approche différenciée selon statut de protection des espèces en zone urbanisée par rapport au **couvert boisé urbain**
- Soutien pour la réalisation des **bilans écologiques** pour petits projets de logement
- Pool compensatoire **communal**
- Simplification pour la **création / restauration des biotopes et habitats**



Natur op Zäit

Concept : Permettre le libre développement d'éléments naturels sur des terrain dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sans pour autant devoir compenser cette végétation en vue de la réalisation d'un projet

- Promouvoir le développement de la végétation spontanée et **premiers stades de successions < 15 ans** sans obligation de compensation
- Interdiction du défrichement des peuplements d'arbres feuillus et des broussailles pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre (période de reproduction)

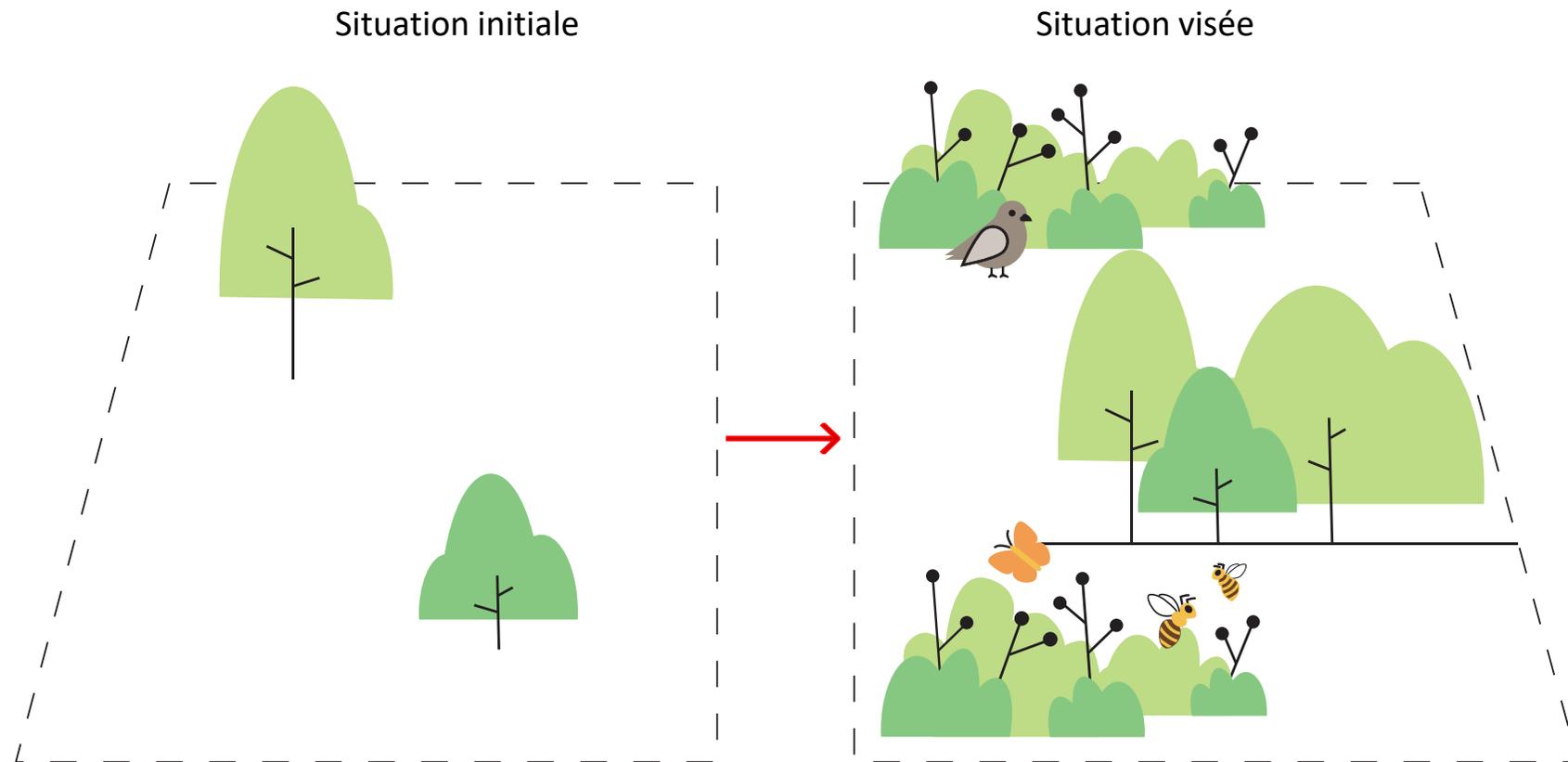
Atouts :

- Approche proactive pour l'intégration d'éléments naturels au sein de l'urbanisation
- Réduction des coûts (liés aux mesures de compensation) et accélération des travaux de réalisation de constructions

En revanche :

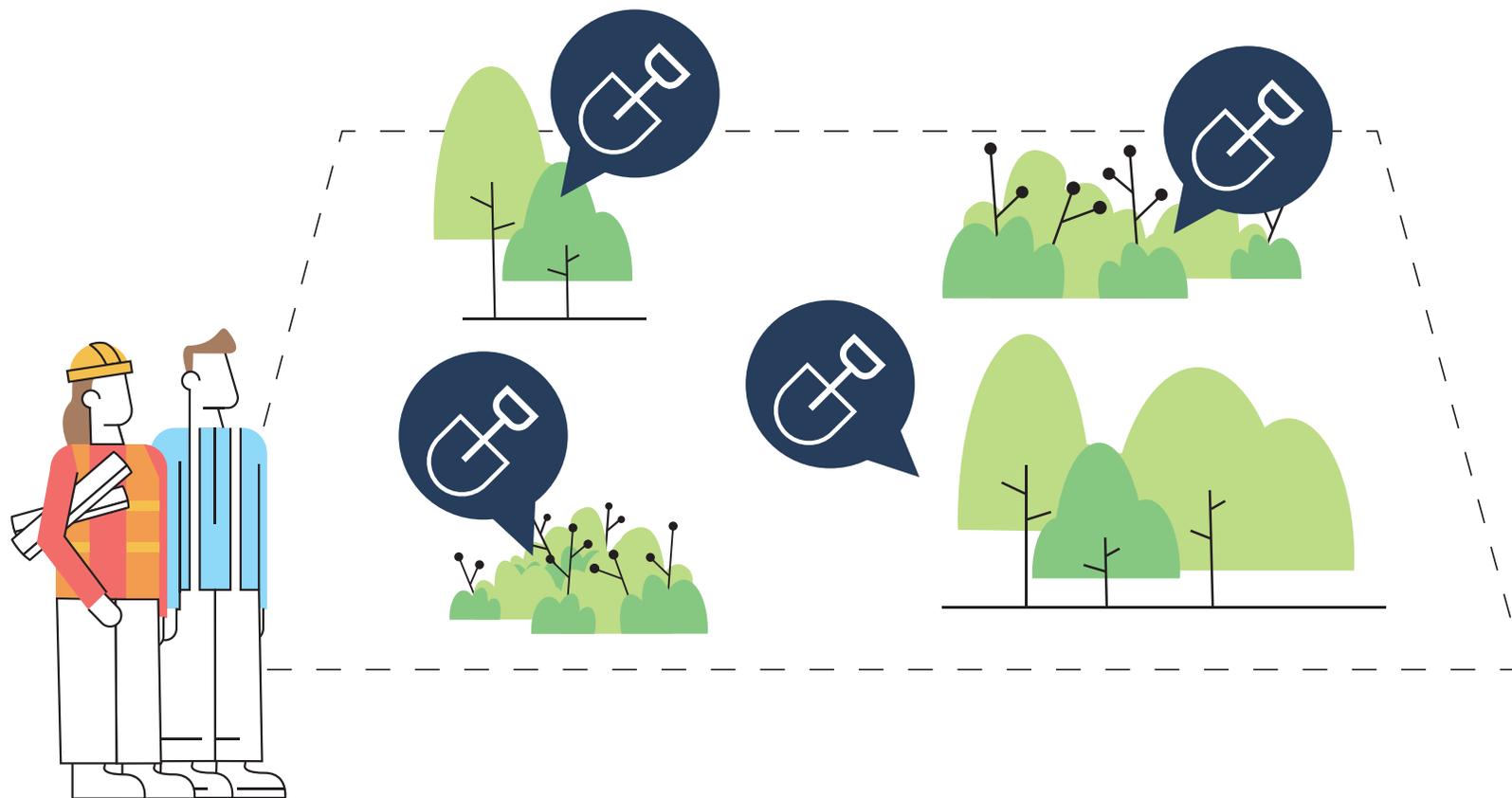
- L'obligation d'aménagement d'infrastructures vertes est introduite sur au moins 10 % de la surface d'un PAP « nouveau quartier » (>20 ar) et pour les zones « bâtiments et équipements publics » (>1 ha) des « quartiers existants »

Générer un bénéfice temporaire pour la biodiversité



Promouvoir le développement de la végétation spontanée et premiers stades de successions < 15 ans

Construction possible



Peuplement d'arbres feuillus (BK13) et broussailles (BK17)
< 15 ans sans obligation de compensation



10% des surfaces des plans d'aménagement particuliers avec infrastructures vertes

- Obligation d'intégrer des **éléments écologiques** dans les plans d'aménagement particuliers et les zones « bâtiments et équipements publics » :

Chaque plan d'aménagement particulier [...] définit des surfaces accueillant des infrastructures vertes couvrant au moins dix pour cent de la surface totale [...]

Au moins trois quarts de ces surfaces se situent sur les fonds réservés à la voirie et aux équipements publics du plan d'aménagement particulier.

- Liste des infrastructures vertes à établir par règlement grand-ducal



Compensation une fois pour toutes

Principe : La compensation « une fois pour toutes » sur des terrains domaniaux des habitats de chasse des espèces à large rayon d'action situés dans la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, à charge de l'État



Mesures :

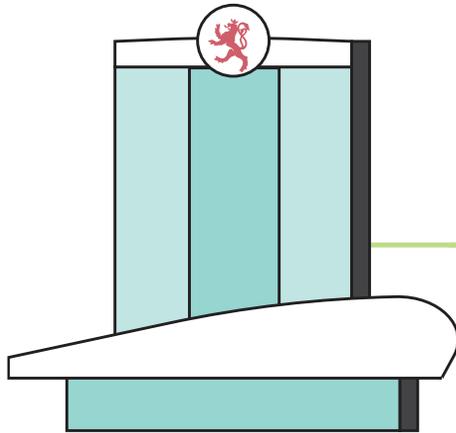
- **Interdiction de l'emploi de pesticides** sur les terrains domaniaux
- Mise en œuvre concrète des **plans de compensation** pour certaines espèces (sur les terrains domaniaux)
- Liste des espèces visées à définir; par rapport à leur état de conservation
- Réévaluation régulière des plans de compensation

Atouts :

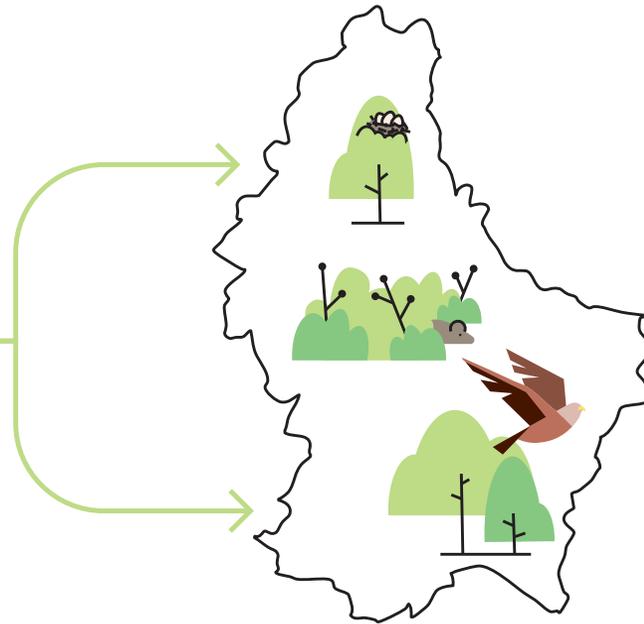
- Suppression du besoin de réaliser des études de terrain et des mesures compensatoires par rapport à l'habitat de chasse des espèces à large rayon d'action
- Accélération des procédures d'autorisation pour les projets de construction en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée
- Diminution des charges dues aux taxes de remboursement (« éco-points ») par rapport aux projets de construction

Compensation « une fois pour toutes »

Étape 1



Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité



Plans de compensation réalisés par
le ministère sur des terrains domaniaux

Étape 2



Habitat d'une espèce d'intérêt
communautaire à large rayon d'action listée
sans étude de terrain, sans autorisation,
car compensation effectuée



Couvert boisé urbain

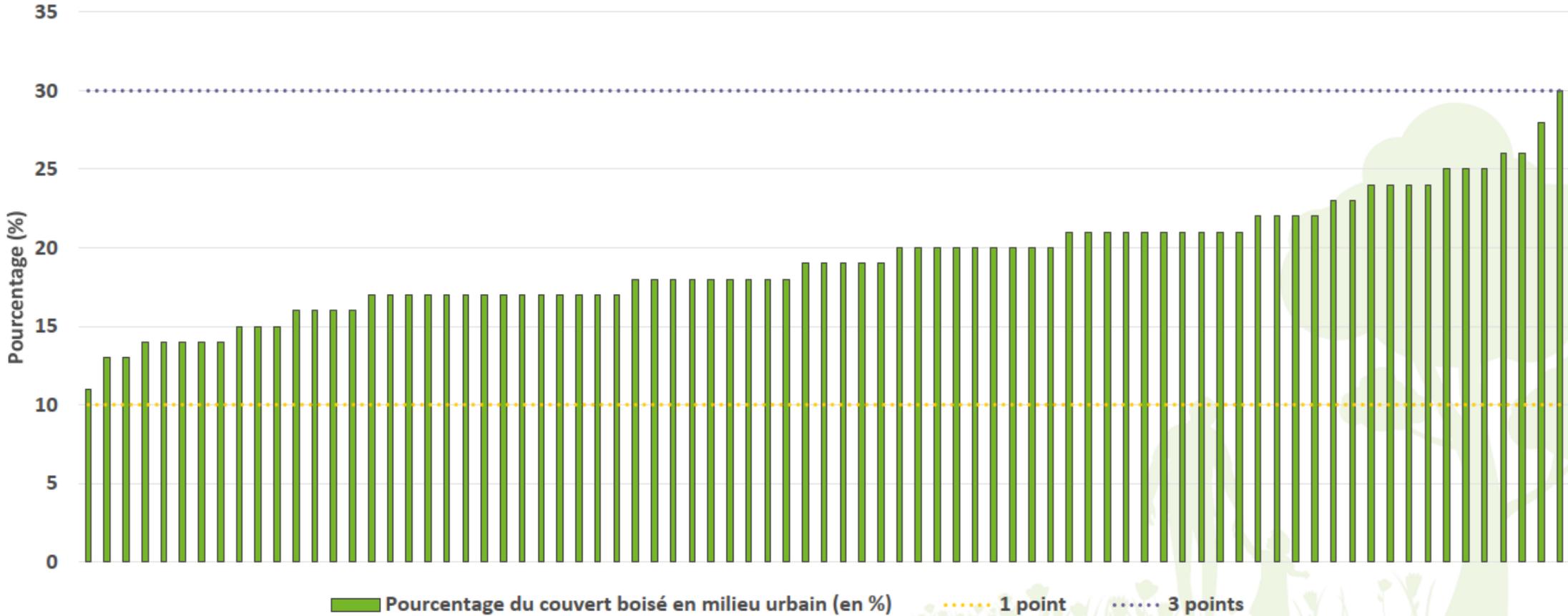
Principe : Le couvert boisé urbain est la surface au sol couverte par les arbres et arbustes dans les zones urbanisées, y inclus les parcs ou zones de verdure

Atouts : Inciter les communes à augmenter leur couvert boisé urbain → accélération et contrôle des coûts de la création de logements



Couvert boisé urbain

➤ 2.20. Pourcentage du couvert boisé en milieu urbain (en %)



Couverture forestière urbaine et conservation

Si > 20 % couvert
boisé en milieu urbain
au niveau communal
& aspects qualitatifs

CEF assurée pour
certaines espèces,
selon leur état de
conservation

Simplification prévue lorsque le seuil
est > 25 % respectivement > 30 %
L'objectif visé à long-terme > 30 %



Pool compensatoire communal

- Possibilité facultative pour les communes d'établir des pools compensatoires communaux, dédiés à compenser leurs propres projets sur leur territoire communal
- Objectif : rapprocher les mesures compensatoires à l'impact et préserver ainsi la biodiversité sur le territoire communal

Les mesures compensatoires réalisées dans un pool compensatoire communal sont enregistrées au registre par le ministre au profit de la commune ayant réalisé ces mesures sur base d'un dossier introduit par le gestionnaire du pool compensatoire



Diverses autres simplifications

- Principe que l'Administration de la nature et des forêts établit les bilans écologiques pour les projets de faible envergure qui ne dépassent pas une surface de dix ares, avec comme conséquence favorable que l'administré ne doit pas supporter les frais d'établissement d'un tel document
- Abandon du principe d'établir un bilan écologique pour les arbres routiers et les arbres sur des places publiques au profit d'un simple système de remplacement des arbres enlevés par de nouveaux arbres, si les arbres sont enlevés pour des raisons phytosanitaires ou d'utilité publique

Nature Restoration Law

→ accélérer la création / restauration d'éléments naturels, de biotopes et d'habitats

- En zone verte, faciliter et accélérer les projets de restauration d'habitats et de biotopes afin de pouvoir atteindre les objectifs en relation avec la nouvelle *Nature Restoration Law* (règlement (UE) 2022/869)
- Abandon du régime d'autorisation → régime de simple déclaration de travaux pour des projets de restauration ou de création de biotopes dans le cadre d'un plan d'action proposé par le plan national concernant la protection de la nature ou par un plan de gestion d'une zone protégée.
- Certaines modifications de la loi du 23 août 2023 sur les forêts nécessaires pour promouvoir la création et restauration d'habitats d'intérêts communautaires.

Merci pour votre attention



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Environnement, du Climat
et de la Biodiversité